Mathijs Tuynman, Michel Planije

Trimbos instituut
Netherlands Institute of Mental Health and Addiction

Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang

Rapportage 2012: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht



2012

M. Tuynman, M. Planije

Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang

Rapportage 2012:
Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht

Trimbos-instituut, Utrecht, 2013

Trimbos instituut
Netherlands Institute of Mental Health and Addiction

Colofon

Opdrachtgever
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Projectleiding
M. Tuynman

Projectmedewerkers
M. Tuynman
M. Planije
Met dank aan M. van Vugt en C. van der Velden voor hun bijdragen aan hoofdstuk 9

Met dank aan de Werkgroep Monitoring:
A. van Briemen (Ministerie van VWS), N. Boesveldt (Gemeente Amsterdam), R. Bosker, C. Nanninga (Gemeente Rotterdam), A. Schoorl (Gemeente Den Haag), D. Reinking, L. Plantinga (Gemeente Utrecht), H. Kroon (Trimbos-instituut).

Productiebegeleiding
J. Staal

Omslagontwerp en productie
Canon Nederland N.V.

Beeld
www.istockphoto.com
Personen afgebeeld op de omslag van deze uitgave zijn modellen en hebben geen relatie tot het onderwerp van deze uitgave of ieder onderwerp binnen het onderzoeksdomein van het Trimbos-instituut.

ISBN: 978-90-5253-747-4

Deze uitgave is te bestellen via www.trimbos.nl/webwinkel met artikelnummer **AF1241**

Trimbos-instituut
Da Costakade 45
Postbus 725
3500 AS Utrecht
T: 030-297 11 00
F: 030-297 11 11

Inhoudsopgave

Voorwoord		**5**
1	**Samenvatting**	**7**
1.1	Voorkomen van dakloosheid	7
1.2	Verblijf op straat tegengaan	9
1.3	Dakloze mensen in zorg en onder dak brengen	9
1.4	Overlast verminderen	11
1.5	Verbeteren uitstroom	11
1.6	Innovaties	12
2	**Inleiding**	**13**
2.1	Tweede fase van het Plan van Aanpak	13
2.2	Doelgroep	14
2.3	Indicatoren en leeswijzer	16
2.4	Leeswijzer	18
3	**Innovaties**	**19**
3.1	Amsterdam: Pilot uitstroom bevorderen	19
3.2	Rotterdam: Thuishavens	19
3.3	Den Haag: Housing First Den Haag	20
3.4	Utrecht: Budget de baas	20
4	**Voorkomen van dakloosheid**	**23**
4.1	Voorkomen huisuitzettingen (indicatoren 1A en 1B)	23
4.2	Voorkomen dakloosheid na ontslag uit detentie (indicator 2)	25
4.3	Nazorg voor ex-gedetineerden (indicator 9)	26
4.4	Terugdringen dakloosheid door ontslag uit zorginstelling (indicator 3)	28
4.5	Voorkomen nieuwe dakloze personen (indicator 7)	29
4.6	Lokale zorg- en signaleringsnetwerken	31
5	**Verblijf op straat tegengaan (indicator 6)**	**35**
6	**Dakloze mensen in zorg en onder dak brengen**	**37**
6.1	Trajecten (indicator 4A)	37
6.2	Centraal meldpunt en trajecten	39
6.3	Stabiele mixen (indicatoren 4B en 4C)	44
6.4	Stand van zaken zwerfjongerenbeleid	48
7	**Overlast verminderen**	**53**
7.1	Vermindering overlast (indicator 5)	43
7.2	Samenwerking met Veiligheidshuis en penitentiaire inrichtingen	56

8	**Verbeteren uitstroom**	**59**
8.1	Uitstroom naar zelfstandig wonen bevorderen (indicator 12)	59
8.2	Afspraken met woningbouwcorporaties (indicator 14)	61
9	**Thema: participatie en dagbesteding voor dakloze personen**	**65**
9.1	Doelen en uitgangspunten	65
9.2	Ondersteuning bij het vinden van dagbesteding	67
9.3	Sturing	70
9.4	Resultaten	70
10	**Cliëntenperspectief op het Plan van Aanpak**	**73**
10.1	Cliëntvertegenwoordigers over het Plan van Aanpak	73
10.2	Cliëntparticipatie	81
Bijlage 1: Indicatoren cijfermatig weergegeven		**85**
Bijlage 2: Geraadpleegde cliëntvertegenwoordiging		**101**
Literatuur		**103**

Voorwoord

Voor u ligt het zevende jaarbericht van de Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. In voorgaande jaarberichten rapporteerden de vier steden over de effecten van en geleverde prestaties voor hun beleid aan de hand van zeven indicatoren en diverse procesbeschrijvingen. In het vorige jaarbericht werd dat uitgebreid naar twintig indicatoren en procesbeschrijvingen.

Het aantal indicatoren werd uitgebreid omdat de vier steden en de reikwijdte van het beleid ten aanzien van dakloosheid vergrootten. In 2011 startte de tweede fase van het Plan van Aanpak. In de eerste fase brachten zij dakloze mensen in zorg en onder dak, in de tweede fase breidden zij hun aanpak uit naar preventie en blijvend herstel van dakloosheid en richtten zij zich onder meer op zwerfjongeren.

Twintig indicatoren bleek echter te ambitieus: de nieuwe indicatoren brachten een grote registratielast mee en bleken slecht onderling vergelijkbaar. In overleg besloten de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (G4) en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om minder indicatoren te meten. Het gevolg is dat dit jaarbericht geen cijfermatig inzicht meer kan geven in terugval naar dakloosheid en uitval uit zorg, twee punten waarop de steden en het ministerie ambities formuleerden in de tweede fase van het Plan van Aanpak. Wel geeft dit jaarbericht een inkijk in het beleid met betrekking tot dagbesteding en participatie van dakloze mensen.

De auteurs danken de beleidsmedewerkers voor hun medewerking aan hoofdstuk 9 en de cliëntvertegenwoordigers voor hun medewerking en inbreng in hoofdstuk 10. Onze dank gaat vooral uit naar de werkgroep monitoring voor hun constructieve samenwerking en kritische commentaar.

Samenvatting

Voor de tweede fase van het Plan van Aanpak hebben de vier grote steden en het Ministerie van VWS geen streefcijfers met elkaar afgesproken. Wel besloten ze om de effecten van het beleid te monitoren en onderling te vergelijken. In de tweede fase van het Plan van Aanpak is het aantal indicatoren uitgebreid omdat de reikwijdte van het beleid is vergroot.

De registratielast bleek echter te groot om alle indicatoren die aanvankelijk voor de tweede fase benoemd waren, te blijven monitoren. In dit jaarbericht rapporteren de steden dan ook weliswaar over meer indicatoren dan in de eerste vijf jaarberichten tot 2010, maar over minder dan in 2011. De onderlinge vergelijkbaarheid bleek moeilijk. De onderwerpen waarover de steden rapporteren zijn wel hetzelfde, maar dit jaar berusten de exacte cijfers vaak op verschillende definities en meetmethoden. Daardoor is ook vergelijking met voorgaande jaren lastiger, en moeten alle conclusies als tentatief worden beschouwd.

De hoofdstukindeling, de indicatoren, en deze samenvatting volgen de door de stuurgroep van het Plan van Aanpak maatschappelijke opvang geformuleerde kernopgaven van de Tweede fase van het Plan van Aanpak (zie §2.3).

1.1 Voorkomen van dakloosheid

In de vier grote steden meldden zich in totaal ruim 3.500 mensen bij de maatschappelijke opvang, bijna even veel als in 2011. In Rotterdam en Utrecht nam het aantal aanmeldingen af, in Amsterdam en Den Haag toe. In Rotterdam meldden zich ruim 1.300 jongeren met onder meer een huisvestingsprobleem bij het Rotterdamse jongerenloket, 6% minder dan in 2011.

De meeste volwassenen (79%) meldden zich bij de maatschappelijke opvang om andere redenen dan recente huisuitzetting uit een corporatiewoning of recent ontslag uit detentie of een zorginstelling. Uit onderzoek van USER-G4 (Buster et al, 2012) onder dakloze mensen (met inbegrip van niet- rechthebbenden) blijkt dat belangrijke aanleidingen voor aanmelding bij de maatschappelijke opvang zijn: huisuitzetting (inclusief door particuliere verhuurders of banken en minder recente huisuitzettingen), conflicten met medebewoners en aankomst uit het buitenland zonder over een woning te beschikken.

Een klein percentage van ex-gedetineerden meldt zich bij de maatschappelijke opvang. Uit een recent onderzoek naar nazorg voor ex-gedetineerden (Noordhuizen en Weijters, 2013) bleek dat in 2010 het percentage gedetineerden in de G4 met een inkomen tijdens detentie daalde van 67% naar 57% en dat het percentage gedetineerden met huisvesting in de maatschappelijke opvang steeg van 6% voor detentie naar 11% direct na detentie. Het aantal jongeren dat dakloos werd na detentie nam

in Rotterdam in 2012 af van 36 naar 19, in de andere drie steden was dit aantal vijf of minder. Het aantal volwassenen dat zich bij de maatschappelijke opvang meldde na ontslag uit zorginstellingen nam licht toe naar 96 (3% van het totaal aantal aanmeldingen).

Hoewel er nog steeds 28% minder huisuitzettingen plaatsvinden dan in 2005, is de dalende trend gekeerd. Het aantal huisuitzettingen in alle vier de steden nam in 2012 toe. In Rotterdam werden 131 meer corporatiewoningen ontruimd dan in 2011; in de overige drie steden was deze toename beperkt. Rotterdam geeft aan dat deze stijging mogelijk te maken heeft met de economische crisis. In deze stad wonen relatief veel mensen met een lage economische status, waarvan een deel schulden heeft. In Rotterdam nam het aantal aanmeldingen na huisuitzetting af, hoewel er meer huisuitzettingen plaatsvonden. Wanneer rekening gehouden wordt met een verandering in de aanmeldprocedure in Rotterdam, is echter aannemelijk dat er zich meer mensen na huisuitzetting meldden bij de maatschappelijke opvang. Dat rechtvaardigt de conclusie dat het aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang na huisuitzetting in drie steden toenam, en in Utrecht stabiel en laag bleef.

Tabel 1.1. Kengetallen bij opgave voorkomen van dakloosheid, vier grote steden 2012 en G4 totaal 2011 en 2012[a,b]

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	G4	
	2012	2012	2012	2012	2011	2012
Aantal ontruimde woningen per 1.000 corporatiewoningen (indicator 1A)	3	7	6	1	4	5
% van aanmeldingen van volwassenen bij MO <3 mnd na huisuitzetting (indicator 1B)[c]	9	16	16	2	17	13
% ex-gedetineerden dat zich binnen 3 maanden na ontslag uit detentie aanmeldt bij MO (indicator 2)						
-volwassenen	2	3	3	0	2	2
-jongeren	0	3	1	0	3	1
% van aanmeldingen van volwassenen bij MO <3 mnd na ontslag uit zorginstelling (indicator 3)[d]	3	7	3	1	4	3
Totaal aantal aanmeldingen bij MO (indicator 1B+2+3+7)						
-volwassenen	1.575	805	957	185	3.583	3.522
-jongeren	.	1.318	190	111	1.896	.

a) Kengetallen zijn berekend op basis van indicatoren 1A, 1B, 2, 3 en 7. Zie bijlage 1 voor de absolute aantallen. Indicator 8, het aantal aanvragen en geleverde trajecten voor schuldhulpverlening, wordt niet meer gemonitord. Indicator 9 betreft het aantal ex-gedetineerden dat in 2012 voorzien werd van basisvoorwaarden voor reïntegratie. De meest recente gegevens hebben betrekking op 2010.

b) In tabellen betekent een punt (.) : geen gegevens

c) Deze indicator wordt alleen nog voor volwassenen gemeten: jongeren die zich na huisuitzetting melden bij de maatschappelijke opvang, worden geteld bij indicator 7

d) Gegevens over jongeren ontbraken in twee van de vier steden

In alle vier de steden zijn er gebiedsgerichte zorg- en signaleringsnetwerken actief die niet-zelfredzame huishoudens met meervoudige problematiek signaleren, hen toeleiden naar zorg en ondersteuning. Ook vindt in dit soort netwerken afstemming plaats van het aanbod van de verschillende organisaties.

1.2 Verblijf op straat tegengaan

Het aantal rechthebbende mensen met regiobinding dat op een gemiddelde nacht buiten sliep, daalde in de vier steden licht van naar schatting 80 in 2010/'11 naar 70 in 2011/'12. Het geschatte totaal aantal mensen (inclusief rechthebbenden zonder regiobinding en niet-rechthebbenden) dat op een gemiddelde nacht buiten slaapt, is groter dan 70.

1.3 Dakloze mensen in zorg en onder dak brengen

Eind 2012 hebben in de G4 in totaal, sinds de start van de individuele trajectmatige aanpak, 15.764 volwassenen een individueel trajectplan gekregen. Sinds 2009 neemt het aantal nieuwe mensen met een trajectplan per jaar af. De voornaamste oorzaak is dat steden scherper toezien op wie zij een individueel trajectplan aanbieden en wie ze ondersteunen met lichtere vormen van hulp. Van de mensen die zich in de vier grote steden bij de maatschappelijke opvang aanmelden krijgt gemiddeld 41% een traject. In 2011 was dat nog 56%. Er zijn wel grote verschillen tussen de steden: in Amsterdam krijgt 24% van de volwassen aanmelders een traject, tegen 71% in Utrecht.

In Amsterdam en Utrecht kregen in 2012 minder nieuwe volwassenen dan in 2011 een intake en een integraal trajectplan, in Den Haag en Rotterdam ongeveer even veel. Eind 2012 hebben in totaal sinds 2011 bijna 1.900 jongeren een integraal traject gekregen, waarvan bijna 1.300 in Rotterdam werden gerealiseerd. In Amsterdam werden meer zwerfjongeren van een traject voorzien dan in 2011, in de andere steden werden minder nieuwe trajecten voor jongeren gerealiseerd dan in 2011. Ook bij zwerfjongeren doet zich dezelfde trend voor: van de jongeren die zich bij de opvang aanmelden heeft een kleiner percentage een integraal traject. Ook hier wordt de benodigde zorg beter op de persoon afgestemd.

Anders dan in de voorgaande zes metingen kan in 2012 niet bepaald worden hoeveel mensen met een traject sinds de start van het Plan van Aanpak in 2006 de 'stabiele mix[1]', van een geregeld inkomen, stabiele huisvesting en stabiel contact met de hulpverlening bereikt hebben. Alleen de Haagse cijfers zijn vergelijkbaar met voorgaande jaren. In deze stad werden er in 2012 minder stabiele mixen gerealiseerd dan in eerdere jaren. Utrecht verloor in 2012 het zicht op het aantal mensen dat de stabiele mix bereikte door herinrichting van het registratiesysteem en doordat minder mensen worden aangemeld via de Centrale Toegang en haar registraties. In Amsterdam en Rotterdam wordt sinds

1 In Rotterdam wordt tegenwoordig niet meer gesproken van de 'stabiele mix' maar van een 'stabiele situatie'.

2012 de stabiele mix bepaald aan de hand van een vragenlijst die de zelfredzaamheid van de cliënt op verschillende leefgebieden meet, de zelfredzaamheidmatrix (ZRM).

Het is volgens de nieuwe meetmethode moeilijker om de stabiele mix te bereiken dan volgens de oude methode, die vooral een inspanning van gemeente en zorginstellingen vergde en minder van de cliënt zelf, op minder leefgebieden mat, en korter hoefde te worden volgehouden. Volgens de oude meetmethode moest een cliënt drie maanden stabiel zijn op drie leefgebieden, volgens de nieuwe Rotterdamse meetmethode moet hij of zij zes maanden stabiel blijven op vijf leefgebieden. Dit verklaart ook waarom in Rotterdam minder mensen de stabiele mix bereikten dan in 2011.

De vier steden hebben zich voorgenomen om dakloze mensen behalve van een geregeld inkomen, stabiele huisvesting en zorg, ook te voorzien van stabiele dagbesteding. Cijfers over het resultaat van hun inspanningen zijn in 2012 minder voorhanden. In Amsterdam wordt het aantal volwassenen met stabiele mix en stabiele dagbesteding eind 2012 geschat op bijna 2.100, in Rotterdam op rond de 260, in Den Haag hebben 830 volwassenen stabiele mix en stabiele dagbesteding. Naar schatting krijgen alle volwassenen in Den Haag en alle zwerfjongeren die in deze drie steden sinds 2011 de stabiele mix bereikten, ook stabiele dagbesteding. Utrecht kon hieromtrent geen gegevens leveren.

Tabel 1.2. Kengetallen 2012 en G4 2011 en 2012 bij opgave dakloze mensen in zorg en onder dak brengen[a]

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	G4	
	2012	2012	2012	2012	2011	2012
aantal personen uit doelgroep met traject (indicator 4A)						
-volwassenen	4.967	4.680	4.037	2.080	14.284	15.764
-jongeren	274	1.283	176	160	1.093	1.893
aantal cliënten met traject voorzien van stabiele mix van inkomen, huisvesting en hulpverlening (indicator 4B)						
-volwassenen	3.236[b]	2.602	2.317	.	9.116	.
-jongeren	.	433	120	.	.	.
aantal cliënten met stabiele mix en stabiele dagbesteding (indicator 4C)						
-volwassenen	2.099[a]	194-328[c]	830	.	2.978	.
-jongeren	.	433	120	.	351	.

a) Stabiele mix wordt in Amsterdam en Rotterdam sinds 2012 bepaald op basis van ZRM.

b) Geschat aantal op peildatum: geen cumulatief aantal sinds 2006, zoals de andere aantallen.

c) Aantal volwassen Rotterdammers met stabiele mix en stabiele dagbesteding is niet bekend: dit kan variëren tussen 0 en alle 134 nieuwe mensen die de stabiele mix bereikten.

Cliëntvertegenwoordigers maken zich zorgen over de vraag of dakloze mensen zonder manifeste OGGz-problematiek wel adequaat geholpen worden. Voorts zouden zich trajectbegeleiders volgens hen minder nauw verbonden met de opvanginstellingen moeten opstellen: zij spelen bij belangentegenstellingen tussen cliënt en instelling te weinig 'advocaat' van de cliënt. Ook signaleren zij de nodige knelpunten bij de implementatie

van regiobinding en stellen ze dat zwerfjongeren vaak niet geholpen worden vanuit één plan dat alle levensgebieden bestrijkt.

Het zwerfjongerenbeleid is in drie steden ondergebracht bij het jeugdbeleid, in Rotterdam bij het Plan van Aanpak. De focus van dit beleid verschilt per stad, maar de volgende punten worden telkens door twee steden genoemd: het versterken van zelfredzaamheid en de sociale netwerken van de jongeren, het aanpakken van schulden, en preventie. Amsterdam en Den Haag signaleren een afname van het aantal aanmeldingen van zwerfjongeren.

De vier steden hebben zichzelf ambitieuze doelen gesteld op het terrein van dagbesteding en participatie van hun burgers en in het bijzonder van dakloze mensen en andere burgers in kwetsbare posities. Ze sloten convenanten af en werkten plannen uit om het dagbestedingsaanbod op peil te houden ondanks afbouw van reïntegratiemiddelen (hst 9).

1.4 Overlast verminderen

De cijfers over gepleegde misdrijven en overtredingen door dakloze mensen met een traject laten zien dat het bereiken van de stabiele mix resulteert in een halvering van de overlast die wordt veroorzaakt door dakloze mensen. Ook lijken de cijfers –met enig voorbehoud over de vergelijkbaarheid van de cijfers en de representativiteit van de steekproeven– te tonen dat dakloze personen (met en zonder stabiele mix) sinds 2010 steeds minder misdrijven en overtredingen zijn gaan plegen.

Tabel 1.3. Kengetallen 2012 bij opgave overlast verminderen

	cliënten met stabiele mix	*cliënten met traject, geen stabiele mix*	*verschil stabiele mix t.o.v. geen stabiele mix*
gemiddeld aantal misdrijven en overtredingen per persoon (steekproeven van 100 cliënten)			
Rotterdam	0,18	0,74	-76%
Den Haag	0,17	0,26	-35%
aandeel zeer actieve veelplegers (%)			
Amsterdam	3	5	-40%

1.5 Verbeteren uitstroom

De indicator om uitstroom uit de maatschappelijke opvang naar zelfstandig wonen te volgen is veranderd omdat de meetmethode van 2011 te bewerkelijk en te weinig vergelijkbaar bleek. De nieuwe indicator geeft nog niet het gewenste inzicht op de uitstroom in 2012: alleen Amsterdam en Utrecht leverden deels vergelijkbare cijfers aan. Amsterdam heeft ruim drie maal zoveel plaatsen begeleid zelfstandig wonen als plaatsen in de 24-uurs-opvang, tegen iets minder dan twee maal zoveel in Utrecht.

In Rotterdam waren er naar schatting 228 volwassenen met stabiele mix die positief

uitstroomden of zich elders vestigden. Dat is meer dan in 2011, maar wel minder dan de instroom: er werden 535 nieuwe trajecten in die stad gerealiseerd. In Den Haag stroomden er iets meer volwassenen en iets minder jongeren dan in 2011 uit van de maatschappelijke opvang naar (begeleid) zelfstandig wonen. Ook deze uitstroom is minder dan de instroom: 228 volwassenen stroomden uit, tegen 435 nieuwe trajecten voor volwassenen.

Tabel 1.4. Kengetallen bij opgave uitstroom verbeteren, 2012

stad	Eenheid	Begeleid zelfstandig wonen	24-uurs opvang
Amsterdam	Plaatsen	786	240
Utrecht	Plaatsen	403	239
		volwassenen	jongeren
Rotterdam	aantal mensen met stabiele mix dat traject afsluit vanwege positieve uitstroom of vestiging elders	228	.
Den Haag	aantal mensen dat vanuit de maatschappelijke opvang uitstroomt naar (begeleid) zelfstandig wonen	228	52

Cliëntvertegenwoordigers stellen dat er te weinig uitstroom is uit de maatschappelijke opvang en wijzen daarbij op het belang van woonbegeleiding, schuldhulpverlening, en betaalbare woningen.

Essentieel voor uitstroom is dat er betaalbare woningen beschikbaar komen. De steden maakten contingentafspraken met de woningbouwcorporaties. De afspraken worden grotendeels nageleefd en er komen jaarlijks woningen bij voor de doelgroep, waarbij er gelet wordt op spreiding over de stad om ongewenste concentraties van sociaal zwakkere doelgroepen te voorkomen. Amsterdam zet fors in op Housing First.

1.6 Innovaties

De G4 pasten verschillende vernieuwende instrumenten en beleidsmaatregelen toe om hun ambities te bereiken. Zo zet Amsterdam een pakket aan maatregelen in om de uitstroom te bevorderen (§3.1), krijgen zelfstandig wonende Rotterdamse ex-dakloze mensen ondersteuning in de wijk (§3.2), startte Den Haag een pilot Housing First (§3.3), en is er integrale financiële dienstverlening voor Utrechters met zware problematiek die gebruik maken van de maatschappelijke opvang (§3.4).

2 Inleiding

2.1 Tweede fase van het Plan van Aanpak

Het Rijk en de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht startten in 2006 met het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang om dakloosheid aan te pakken en de doorstroom in de maatschappelijke opvang te verbeteren. Het doel van dit plan was om alle (potentieel) dakloze mensen in de vier steden in beeld krijgen door middel van een integrale, persoonsgerichte aanpak en het realiseren van een sluitende keten van basisvoorzieningen.

In de eerste fase (2006-2010) lag de nadruk op het in zorg en onder dak brengen van dakloze mensen. In de tweede fase van het Plan van Aanpak (2011 tot en met februari 2014) willen het Rijk en de vier grote steden voorkomen dat mensen (weer) dakloos raken en dat zij zoveel als mogelijk (blijven) participeren in de samenleving. De hoofddoelen voor de tweede fase zijn:

- Het voorkomen van nieuwe dak- en thuislozen door te investeren op preventie van uitval en op het voorkómen van terugval;
- In zorg en opvang brengen van mensen die nu nog dakloos zijn en verbeteren van de doorstroom;
- Bevorderen dat mensen die in zorg en opvang zitten uitstromen en reïntegreren en participeren in de samenleving (Rijk en vier grote steden, 2011).

Om deze ambities te verwezenlijken gaan de vier grote steden de samenwerking versterken met welzijnsorganisaties in de wijken. Ze richten zich in de tweede fase in eerste instantie op:

Preventie:

- Vroegtijdige signalering en ondersteuning vanuit de wijk;
- Identificeren en onderbreken van routes naar dakloosheid;
- Voorkomen van schuldenproblematiek en huisuitzettingen;
- Beperken van risico's voor jongeren, voorkomen dat ze dakloos worden.

Kwaliteit van zorg en opvang:

- Naar binnen halen van mensen die nu nog op straat leven;
- Betere diagnose en realisatie van geïntegreerd zorgaanbod voor moeilijk plaatsbaren;
- Realiseren van adequate opvang en zorg voor zwerfjongeren;
- Versnellen van de door/uitstroom binnen de instellingen door financiële prikkels en prestatieafspraken.

Blijvend herstel:

- Bevorderen van continuïteit van zorg en indien nodig langdurige begeleiding met meerjarige afspraken en cliëntvolgende budgetten;
- Aansluiten bij lokale zorgnetwerken;
- Ontwikkelen van innovatieve woonvormen en methodieken;
- Investeren in verbetering van de kwaliteit van methodisch handelen gericht op herstel van cliënten (o.a. via opleiding); daarbij het inzetten van ervaringsdeskundigen;
- Grotere inzet op financiële hulpverlening, dagbesteding en participatie;
- Benutten van eigen kracht van cliënten, zingeving onderdeel maken van trajectaanpak en bij opbouw van een sociaal netwerk (Rijk en vier grote steden, 2011).

2.2 Doelgroep

In de eerste fase van het Plan van aanpak lag de nadruk op de doelgroepen feitelijk en residentieel daklozen. In de tweede fase van het Plan van Aanpak versterken de vier grote steden hun ondersteuning aan de potentieel daklozen en aan zwerfjongeren. De steden moeten keuzen maken aan wie ze welke soort ondersteuning verstrekken, en daarbij spelen de begrippen OGGz-problematiek en rechthebbendheid een belangrijke rol.

Feitelijk daklozen
Personen die niet beschikken over een eigen woonruimte en die voor een slaapplek gedurende de nacht ten minste één nacht (in de maand) waren aangewezen op buiten slapen ofwel overnachten in de openlucht en in overdekte openbare ruimten (portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto) en binnen slapen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang, inclusief eendaagse noodopvang, of binnen slapen bij vrienden, kennissen of familie, zonder vooruitzichten op een slaapplek voor de daarop volgende nacht (Wolf et al., 2002; Rijk en vier grote steden, 2006; VNG, 2007).

Residentieel daklozen
Personen die als bewoner staan ingeschreven bij instellingen voor maatschappelijke opvang (internaten en sociale pensions, woonvoorzieningen op basis van particulier initiatief dat zich richt op semipermanente bewoning door dakloze mensen en particuliere commerciële pensions waar voornamelijk dakloze mensen wonen) (Wolf et al., 2002; Rijk en vier grote steden, 2006; VNG, 2007).

Zwerfjongeren
Zwerfjongeren zijn feitelijk of residentieel daklozen onder de 23 jaar met meervoudige problemen (Tweede Kamer 2009/2010).

Potentieel daklozen
De doelgroep potentieel daklozen wordt niet formeel omschreven in beleidsdocumenten. In de praktijk maken de potentieel daklozen deel uit van de bredere OGGz-doelgroep

(zie hierna). De OGGz-doelgroep wordt niet alleen ondersteund vanuit het Plan van Aanpak, maar vanuit meerdere beleidskaders, zoals de aanpak voor multiprobleemgezinnen, welzijnsbeleid, maatregelen ter voorkoming van eenzaamheid of suïcide, de vrouwenopvang, het armoedebeleid, de veelplegersaanpak, etcetera.

Zo bezien kunnen tot de potentieel daklozen mensen gerekend worden met OGGz-problematiek voor wie ondersteuning vanuit de keten rond maatschappelijke opvang een aanvulling biedt op ondersteuning vanuit andere ketens. Binnen het kader van het Plan van Aanpak worden in ieder geval die mensen met OGGz-problematiek ondersteund die voorafgaand aan ontslag uit detentie of de klinische zorg niet beschikken over zelfstandige woonruimte en diegenen die weer zelfstandig wonen na een periode dakloos te zijn geweest. Ook multiprobleemgezinnen die hun woning dreigen te verliezen worden in het Plan van Aanpak met name genoemd.

OGGz-doelgroep

In de Memorie van Toelichting bij de Wet maatschappelijke ondersteuning wordt het beleidsterrein van openbare geestelijke gezondheid toegelicht. In de Handreiking OGGz in de Wmo werkt Wolf (2006) de OGGz-doelgroep verder uit als "sociaal kwetsbare mensen die:

- Niet of onvoldoende in staat zijn om in de eigen bestaansvoorwaarden te voorzien (dak boven het hoofd, voedsel, inkomen, sociale contacten, zelfverzorging);
- Meerdere problemen tegelijkertijd hebben, waaronder bijvoorbeeld sociaal isolement, verwaarlozing van eigen lichamelijk functioneren en dat van eventuele kinderen, problemen met (huiselijk) geweld, vervuiling van de woonruimte en of van woonomgeving, overlastgevend gedrag, gebrek aan vaste of stabiele woonruimte, schulden, psychische en verslavingsproblemen;
- Vanuit het perspectief van professionele hulpverleners niet de zorg krijgen die zij nodig hebben om zich in de samenleving te handhaven en;
- Geen hulpvraag stellen waar de reguliere hulpverlening een antwoord op heeft. Familie, buren en omstanders vragen meestal om hulp, waardoor vaak sprake is van ongevraagde bemoeienis of hulpverlening."

Rechthebbenden

Onder 'rechthebbende' daklozen worden Nederlandse dakloze mensen verstaan en dakloze mensen zoals omschreven in artikel 8 van de Wet maatschappelijke ondersteuning en artikel 1a van het Besluit maatschappelijke ondersteuning. Belangrijke aspecten in deze artikelen zijn een legale verblijfsstatus, niet uitgesloten zijn van maatschappelijke ondersteuning en noodzaak tot opvang doordat men zich niet op eigen kracht kan handhaven in de samenleving. Daarbij handelen de vier grote steden in de geest van de door de VNG opgestelde Handreiking landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang (VNG, 2011). Volgens deze handreiking wordt een cliënt in principe opgevangen in de gemeente waar de kans op een succesvol traject voor de cliënt het grootst is. Deze kans wordt vastgesteld op basis van een aantal criteria, in de wandelgangen ook wel 'regiobinding' genoemd.

Daarbij nemen de vier steden het beginsel van landelijke toegankelijkheid in acht. De handreiking borgt de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang doordat 1) cliënten zich in iedere gemeente mogen aanmelden; 2) ze in deze gemeente tijdelijk opvang en zorg krijgen totdat deze gemeente de cliënt goed heeft kunnen overdragen aan de gemeente waar het traject en de opvang uiteindelijk plaats gaan vinden; en 3) ze toegang krijgen tot de maatschappelijke opvang van de centrumgemeente van aanmelding indien de cliënt geen regiobinding heeft met een centrumgemeente.

2.3 Indicatoren en leeswijzer

Het Rijk en de vier steden monitoren al jaren de voortgang van het Plan van Aanpak aan de hand van vijf kernindicatoren (Rensen, 2007; Rensen en Planije, 2008; Maas en Planije, 2009; 2010; Tuynman, Planije en Place, 2011). Zoals in §2.1 is toegelicht, verbreedde in de tweede fase van het Plan van Aanpak de reikwijdte van het beleid naar preventie van dakloosheid, zwerfjongerenbeleid en het voorkomen van terugval. Om de voortgang op de nieuwe ambities te kunnen volgen gaf de stuurgroep de opdracht om indicatoren te formuleren die inzicht kunnen geven in de mate waarin de vier steden er in slagen om de kernopgaven te verwezenlijken. In de woorden van de stuurgroep moet "het Plan van Aanpak II (...) in alle steden, hoe dan ook, tot gevolg hebben dat:

- de ambities op de bestaande 5 hoofdindicatoren ambitieuzer kunnen worden, vooral dat meer mensen een duurzamere stabiele mix bereiken, uitgebreid met regelmatige deelname aan dagbesteding;
- (on-)vrijwillig verblijf op straat vrijwel niet meer voorkomt;
- het aantal aanmeldingen van onbekende cliënten bij de centrale toegangen sterk vermindert;
- het aantal bekende cliënten dat terugvalt en zich opnieuw aanmeldt bij de centrale toegangen (sterk) vermindert;
- de uitstroom vanuit de MO-instellingen naar zelfstandige woonvormen, toeneemt;
- de ondersteuning van voormalige MO/OGGz cliënten, vanuit andere beleidsvelden, verbetert."

2.3.1 Indicatoren

In 2011, het eerste jaar van de Tweede Fase, formuleerden de vier grote steden 20 indicatoren om deze kernopgaven te kunnen monitoren (Tuynman en Planije, 2012: 19). De vier grote steden en het ministerie van VWS besloten in 2012 om vijf indicatoren niet meer te monitoren en een indicator (12) te wijzigen naar een prestatieindicator die minder registratielast met zich meebracht. Daarvoor waren drie redenen:

1. de registratielast bleek dermate groot, dat het draagvlak voor monitoring van het beleid in de gemeentelijke organisaties onder druk kwam te staan. Voor een aantal van de nieuwe indicatoren waren aanpassingen aan registratiesystemen nodig om deze te kunnen monitoren. Het aanpassen van registratiesystemen bij uitvoerende organisaties is tijdrovend en vooral kostbaar, een investering waar in tijden van

bezuinigingen kritisch naar gekeken moet worden.
2. veel van de nieuwe indicatoren bleken slecht vergelijkbaar tussen de steden. Om vergelijkbaarheid te bewerkstelligen zouden niet alleen registratiesystemen, maar ook werkprocessen en beleid vergelijkbaar moeten worden, hetgeen niet past bij decentraal beleid.
3. indicator 6A bleek niet valide: het aantal cliënten van de passantenverblijven meet niet onvrijwillig verblijf op straat, maar eerder een soort wachtlijst van mensen met een traject die nog wachten op de juiste plek in een doorstroom- of woonvoorziening of begeleid wonen.

De indicatoren die wel gemonitord worden, staan beschreven in kader 2.1, gegroepeerd naar opdracht.

Kader 2.1. Beschrijving indicatoren, naar opdracht en bijbehorende sectie in het rapport[a]

nr	**Indicator**	**Zie §**
opdracht 1 *...de ambities op de bestaande 5 hoofdindicatoren ambitieuzer kunnen worden, vooral dat meer mensen een duurzamere stabiele mix bereiken, uitgebreid met regelmatige deelname aan dagbesteding*		
1A	Aantal huisuitzettingen bij woningcorporaties in verhouding tot het aantal corporatiewoningen in de centrumgemeente	4.1.1
1B	Het aantal uit huis gezette personen dat zich meldt bij de centrale toegang van de MO binnen drie maanden na huisuitzetting en in die periode dakloos was (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤22) en volwassenen (≥23))	4.1.2
2	Aantal tot de doelgroep behorende ex-gedetineerde mensen dat zich binnen drie maanden na ontslag uit justitiële (jeugd)inrichting meldt bij de MO en in die periode dakloos was (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤22) en volwassenen (≥23))	4.2
3	Aantal tot de doelgroep behorende mensen dat zich binnen drie maanden na ontslag of uitval uit intramurale jeugdzorg/ GGz/ MO/VG meldt bij de centrale toegang van de MO en in die periode dakloos was (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤22) en volwassenen (≥23))	4.4
4A	Het aantal daklozen met een intake en een opgesteld individueel trajectplan, (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤22) en volwassenen (≥23))	6.1
4B	Aantal daklozen (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤22) en volwassenen (≥23)) dat gedurende drie maanden voorzien is van een stabiele mix op de drie leefgebieden uit PvA I: -inkomen; -huisvesting; - contact met hulpverlening	6.3.1
4C	aantal daklozen dat gedurende drie maanden voorzien is van een stabiele mix op de volgende vier leefgebieden: -inkomen; -huisvesting; - contact met hulpverlening; - dagbesteding (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤22) en volwassenen (≥23))	6.3.2
5	Overlast. Overlast wordt gemeten aan de hand van het aantal incidenten dat een groep personen (met intake en opgesteld individueel trajectplan versus mensen met een stabiele mix) op naam heeft staan. Zowel overtredingen als misdrijven tellen mee.	7.1
opdracht 2 *...(on-)vrijwillig verblijf op straat vrijwel niet meer voorkomt*		
6B	Het aantal mensen dat nog op straat verblijft	Hst 5

opdracht 3 *Het aantal aanmeldingen van onbekende cliënten bij de centrale toegangen sterk vermindert*		
1B 2 3	aanmeldingen bij MO na huisuitzetting aanmeldingen bij MO na ontslag uit detentie aanmeldingen bij MO na ontslag uit zorginstelling	4.1.2 4.2 4.4
7	Het aantal daklozen dat zich meldt bij de centrale toegang niet zijnde 1B/2/3 (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤22) en volwassenen (≥23))	4.5
9	Het aantal en aandeel gedetineerden waar bij ontslag uit detentie is voorzien in basisvoorwaarden conform Sluitende Aanpak Nazorg	4.3
opdracht 4 *... het aantal bekende cliënten dat terugvalt en zich opnieuw aanmeldt bij de centrale toegangen (sterk) vermindert*		
Indicatoren 10 (terugval naar dakloosheid na succesvolle afronding van traject) en 11 (uitval uit zorg) zijn komen te vervallen.		
opdracht 5 *... de uitstroom vanuit de MO-instellingen naar zelfstandige woonvormen, toeneemt*		
12	Door- en uitstroom naar (begeleid) zelfstandig wonen (aangepast t.o.v. 2011)	8.1
14	Gemaakte afspraken met woningcorporaties m.b.t. woonaanbod voor kwetsbare groepen/ kwetsbare groepen jongeren	8.2
opdracht 6 *... de ondersteuning van voormalige MO/OGGz cliënten, vanuit andere beleidsvelden, verbetert*		
15	kwaliteit, effectiviteit en sturing van samenwerking: -in de ondersteuning aan daklozen (15A), - ten behoeve van kwetsbare jongeren en zwerfjongeren (15C), -van lokale ondersteuningsnetwerken aan kwetsbare burgers (15B), -bij het bevorderen van blijvend herstel (15D)	actoren-onderzoek wordt herhaald in 2014
16	Oordeel van cliënten	10.1

a vijf indicatoren zijn komen te vervallen, namelijk: -6A: cliënten van passantenverblijven; -8: geleverde prestaties en vraag naar schuldhulpverlening; -10: terugval naar dakloosheid na succesvolle afronding van traject; -11: uitval uit zorg; -13: doorlooptijd tot het bereiken van de stabiele mix.

2.4 Leeswijzer

In het rapport staan de indicatoren en procesbeschrijvingen gegroepeerd in de (theoretische) volgorde van uitval en herstel en de bijbehorende beleidsopgaven: - voorkomenvan dakloosheid (hoofdstuk 4); -verblijf op straat tegengaan (hoofdstuk5); -dakloze mensen in zorg en onder dak brengen (hoofdstuk 6); -overlast verminderen (hoofdstuk7); - verbeteren van uitstroom (hoofdstuk 8). In hoofdstuk 9 komt het gemeentelijk beleid met betrekking tot dagbesteding en participatie voor de doelgroep aan bod. In hoofdstuk 10 geven cliënten en hun vertegenwoordigers hun mening. Het rapport begint met een bespreking van een aantal beleidsinnovaties die de vier steden doorvoerden (hoofdstuk 3).

3 Innovaties

In het Plan van Aanpak Tweede Fase spraken de vier steden af dat iedere stad een eigen thema adopteert en uitwerkt in een innovatie en de ervaringen met elkaar uitwisselt. De innovaties dienden bij te dragen aan de oplossing van vier knelpunten, te weten: -het ontschotten van financieringsstromen; -conflicterende regelgeving; -aanspreken van de eigen kracht/ervaringsdeskundigheid van cliënten; -toenemende aansluiting op ketens in de stad en in de regio.

3.1 Amsterdam: pilot uitstroom bevorderen

Amsterdam zet verschillende instrumenten in om uitstroom uit de maatschappelijke opvang te bevorderen. In 2012 vonden er vier activiteiten plaats in het kader van de pilot bevorderen uitstroom:

1. Ontwikkeling nieuwe inkoopsystematiek MO. Momenteel wordt zorg en ondersteuning in de maatschappelijke opvang in Amsterdam ingekocht op basis van inspanningsverplichtingen en bezettingspercentages. Per 2014 wil de gemeente Amsterdam zorg inkopen op basis van kostprijs en resultaten. Daarbij dienen organisaties meer in te zetten op herstel en eigen kracht van cliënten. De gewenste inkoopsystematiek wordt gefaseerd ingevoerd.
2. Screening van cliënten in voorzieningen op basis van de zelfredzaamheidmatrix. Per cliënt wordt bepaald op welke termijn vervolgstappen met betrekking tot herstel en wonen gerealiseerd kunnen worden. Cliënten die klaar zijn om uit te stromen dienen te worden aangemeld bij de Veldtafel uitstroom, het casusoverleg waarin verschillende organisaties zorg en ondersteuning afstemmen voor cliënten die zelfstandig gaan wonen.
3. Sobere huisvesting. Er wordt onderzocht in hoeverre leegstaand vastgoed gebruikt kan worden om kleine wooneenheden te realiseren. Het concept sobere huisvesting is tot heden nog in onderzoek. De gemeenteraad heeft voor dit doel wel 2 miljoen euro ter beschikking gesteld.
4. Begeleid wonen vooraan in de keten. Gebruikelijk is dat dakloze personen na de intake een plek krijgen in een 24-uursvoorziening. Sinds 2012 kan er voor gekozen worden om hen direct te laten instromen in begeleid wonen.

3.2 Rotterdam: Thuishavens

Eén van de ambities van de tweede fase van het Rotterdamse programmaplan maatschappelijke opvang is dat ex-dakloze mensen zoveel mogelijk zelfstandig gaan wonen, ingebed in de wijk. Dit om de doorstroom en uitstroom van (ex-)dakloze mensen te bevorderen en om terugval te voorkomen. De Thuishavens zijn een van de Rotterdamse uitwerkingen van deze ambitie.[2]

2 Zie ook http://www.ggdrotterdamrijnmond.nl/kwetsbare-personen/professionals/ thuishavens.html

Het concept Thuishavens is een werkwijze dat verschillende verschijningsvormen kent. Een voorbeeld van een Thuishaven is een locatie van de Stichting Ontmoeting in Delfshaven, waar woonbegeleiders op de begane grond hun kantoor hebben, en waar acht voormalig dakloze mannen en vrouwen boven wonen. Dit kantoor is toegankelijk voor alle buurtbewoners voor vragen. In de buurt van het pand wonen nog veertig cliënten zelfstandig, die ambulante begeleiding krijgen vanuit het pand. Niet elke Thuishaven is fysiek van aard, er zijn ook Thuishavens die werken met een netwerkbenadering.

Thuishavens worden opgezet met zowel kwetsbare personen als de buurt voor ogen. De Thuishavens moeten kwetsbare personen een opstap geven naar meer zelfredzaamheid, zodat zij weer mee kunnen doen in de samenleving. Tegelijkertijd moet de Thuishaven de buurt ook tot steun zijn. Buurtbewoners kunnen worden ondersteund vanuit de Thuishaven zodat ze zelf of met beperkte begeleiding de regie over hun leven in handen houden.

Belangrijk voor de Thuishavens is de verbinding met de wijk. Dat wil zeggen dat ook partijen die al in de wijk actief zijn, vooral op het gebied van welzijn, betrokken worden bij de diensten die Thuishavens verlenen aan cliënten in de buurt. Eind 2012 zijn er verspreid over Rotterdam zo'n 15 Thuishavens gerealiseerd (en de ambitie is eind 2013 minimaal 20 Thuishavens operationeel te hebben).

3.3 Den Haag: Housing First Den Haag

In december 2011 startte de pilot Housing First Den Haag. Dit is is een innovatieve manier om langdurig dakloze mensen, die niet goed in collectieve voorzieningen passen, van straat of uit de laagdrempelige opvang direct in een woning te plaatsen met de nodige begeleiding. Het doel van de pilot is om tot en met eind 2013 in totaal 50 dakloze mensen in een woning te plaatsen en de zorg en behandeling rond de cliënt vanuit zijn/haar eigen huis te organiseren. Aan cliënten worden geen voorwaarden gesteld voor behandeling van hun verslavings- of psychiatrische problematiek. Wel moeten cliënten de huur op tijd betalen, geen overlast veroorzaken en zich begeleidbaar opstellen.

In 2011 zijn 5, en in 2012 nog eens 20 dakloze mensen in een woning met begeleiding gebracht en (nog) niemand is uitgevallen. Uit de eerste effectmeting onder de eerste 12 deelnemers blijkt dat de aanpak aanslaat bij de doelgroep. De kwaliteit van leven van de deelnemers neemt toe. De meeste deelnemers hebben na verloop van tijd minder begeleiding nodig. Op de meeste domeinen is al een verbetering van de zelfredzaamheid te zien, maar een langetermijn meting is nog nodig. Tot slot is er slechts in beperkte mate sprake geweest van (woon)overlast (3 klachten in totaal). De uitkomsten van deze effectmeting zijn in lijn met eerder evaluatieonderzoek naar een Housing First voorziening (Maas et al, 2012).

3.4 Utrecht: Budget de Baas

Het doel van de pilot 'Budget de Baas' (gestart in 2011) is het verbeteren van de zelfredzaamheid van OGGz-cliënten op zoveel mogelijk leefgebieden door een effectieve financiële hulpverlening en waar mogelijk ook schuldenafbouw. In het verlengde hiervan

moet de verbetering van de zelfredzaamheid de bijkomende maatschappelijke kosten van de OGGz-doelgroep verlagen. Daarnaast was het streven in de pilot te komen tot een efficiënte inzet van middelen uit AWBZ en gemeentelijke middelen, zodat financiële hulpverlening aan OGGz-cliënten betaalbaar en mogelijk blijft. De doelgroep van de pilot Budget de Baas betreft klanten met zware problematiek die gebruik maken van de maatschappelijke opvang en begeleiding uit de AWBZ.

Eind 2012, begin 2013 heeft een tussenevaluatie van de pilot Budget de Baas plaatsgevonden. De belangrijkste conclusies uit deze tussenevaluatie zijn:

1. Sinds de start van de pilot zijn 250 cliënten ingestroomd. Hiermee is het beoogd aantal klanten gerealiseerd.
2. Functioneren cliënten: de nu beschikbare gegevens lijken de aanname te bevestigen dat cliënten die gelijk of beter functioneren op het leefgebied financiën, ook op een groot aantal van de andere leefgebieden hetzelfde of beter functioneren.
3. De taakverdeling en samenwerking tussen woonbeleiders en consulenten heeft in de pilotperiode nog te weinig aandacht gekregen. Er zijn mogelijkheden om onderlinge samenwerking en taakverdeling te verbeteren. Dit wordt de komende periode opgepakt.
4. Het aanscherpen van de afspraken tussen gemeente, Zorgkantoor en Stadsgeldbeheer heeft geleid tot verduidelijking van producten en van financiering. Hierdoor is duidelijker welke cliënt welk traject kan krijgen, wie dat betaalt, en hoeveel elk traject zou mogen kosten.
5. De betrokken professionals vermoeden dat Budget de Baas leidt tot efficiencyvoordelen en afname van maatschappelijke kosten. Verschillende resultaten ondersteunen dit vermoeden: er is een lichte afname van begeleidingsuren bij de onderzochte groep cliënten, de cliënten functioneren vergelijkbaar of beter (gemeten met de ZRM), en afspraken zijn aangescherpt om hybride financiering te voorkomen.
6. In de resterende pilotperiode moet beter inzichtelijk gemaakt worden wat de behaalde effecten zijn wat betreft het verbeteren van de zelfredzaamheid van cliënten en verminderen van zorg- en maatschappelijke kosten om beter onderbouwd te kunnen kiezen voor effectieve en efficiënte werkwijzen. Daartoe zullen nog kwantitatieve data verzameld worden en moet de taakverdeling tussen financieel specialisten en woonbegeleiders beter beschreven en geïmplementeerd worden.

4 Voorkomen van dakloosheid

4.1 Voorkomen huisuitzettingen (indicatoren 1A en 1B)

Een van de voornemens van de steden in het kader van het Plan van Aanpak is om dakloosheid als gevolg van huisuitzettingen terug te dringen. Daartoe monitoren ze het aantal huisuitzettingen (indicator 1A) en het aantal mensen dat zich na huisuitzetting meldt bij de maatschappelijke opvang (indicator 1B).

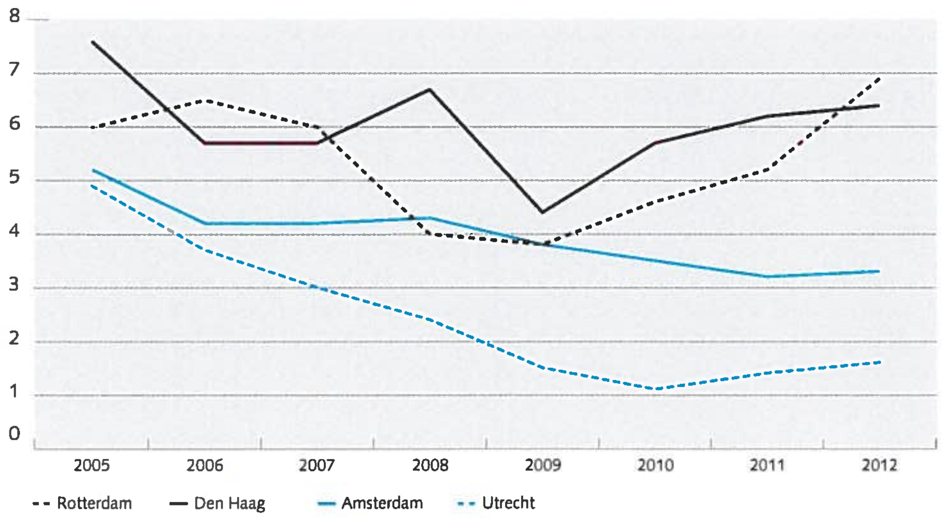
4.1.1 Terugdringen huisuitzettingen (indicator 1A)

De dalende trend die tussen 2005 en 2010 te zien was, is gekeerd, hoewel er in 2012 nog altijd 28% minder huisuitzettingen plaatsvonden dan in 2005. In alle vier de steden werden in 2012 meer huishoudens uit corporatiewoningen gezet dan in 2011: er vonden in totaal 2.159 uithuiszettingen plaats, een stijging van 8% ten opzichte van vorig jaar.

Overigens is deze stijging in drie steden beperkt te noemen: in Den Haag werden er 17 huishoudens meer uit huis gezet dan in 2011, in Amsterdam 10 en in Utrecht 8. In Amsterdam zijn ook grote particuliere verhuurders betrokken bij het voorkomen van huisuitzettingen. Als de huisuitzettingen van particuliere verhuurders worden meegeteld, is het totaal aantal huisuitzettingen in deze stad licht gedaald[3]. Het aantal huisuitzettingen nam vooral toe in Rotterdam: er vonden 939 ontruimingen plaats, 131 meer dan in 2011. Rotterdam geeft aan dat deze stijging mogelijk te maken heeft met de economische crisis. In Rotterdam wonen relatief veel mensen met een lage economische status, waarvan een deel schulden heeft. Ook relatief, per 1.000 corporatiewoningen, nam het aantal huisuitzettingen in alle vier de steden toe, zoals blijkt uit grafiek 4.1.

3 Amsterdam houdt ook het aantal huisuitzettingen bij uit woningen van grote particuliere verhuurders die het convenant ondertekenden. Voor de Monitor Plan van Aanpak worden alleen de huisuitzettingen uit corporatiewoningen gerapporteerd.

Grafiek 4.1. Aantal huisuitzettingen bij woningcorporaties per 1.000 corporatiewoningen, 2005-2011, per stad[a]



Bron Trimbos-instituut (Monitor Plan van Aanpak MO 2011, 2012)

a Rotterdam: vanaf 2010 geteld aantal corporatiewoningen, 2005-2009 geschat.

4.1.2 Voorkomen dakloosheid door huisuitzetting (indicator 1B)

Om het effect te volgen van de beleidsmaatregelen ter voorkoming van dakloosheid als gevolg van huisuitzetting, tellen de vier steden het aantal mensen dat zich binnen drie maanden na huisuitzetting meldt bij de centrale meldpunten van de maatschappelijke opvang.

De (bescheiden) toename van het aantal huisuitzettingen in de vier steden leidde niet tot een toename van het aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang na huisuitzetting. Ten opzichte van vorig jaar daalde het totaal aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang na huisuitzetting met een kwart (tabel 4.2). In Rotterdam nam het aantal mensen dat zich na huisuitzetting bij de maatschappelijke opvang aanmeldde fors af, in Utrecht bleef het aantal aanmeldingen na huisuitzetting stabiel laag, terwijl in Amsterdam en Den Haag het aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang na huisuitzetting toenam met respectievelijk 63 en 48%.

In Rotterdam nam het aantal aanmeldingen in absolute zin het snelst af, van 392 naar 125, terwijl het aantal huisuitzettingen in die stad steeg. Was er in 2010 nog sprake van 49 meldingen, in 2011 was er sprake van 392 aanmeldingen bij een daling van "overig" en "onbekend". Veel mensen leken huisuitzetting te noemen als reden van melding om hiermee een snelle toegang tot de maatschappelijke opvang te krijgen. In 2012 is er sprake van 125 meldingen, omdat steviger is ingezet om de werkelijke reden te achterhalen en te controleren. Dus feitelijk zou er een vergelijking gemaakt moeten worden tussen de 49 in 2010 en de 125 in 2012: mogelijk dat 2011 dan rond de 85 meldingen zou hebben opgeleverd. Dat zou inhouden dat er door de toename van het

aantal huisuitzettingen sprake is van een lichte toename in het aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang na huisuitzetting.

Huisuitzetting was in 2012 in 13% van de gevallen aanleiding voor aanmelding bij de maatschappelijke opvang, tegen 17% in 2011 (tabel 4.2). Huisuitzettingen zijn in Rotterdam en Den Haag verantwoordelijk voor ongeveer een op de zes dakloze mensen: 16% van de aanmeldingen vinden er plaats binnen 3 maanden na huisuitzetting. In Amsterdam is van 9% van de aanmelders bekend dat zij zich na huisuitzetting melden bij de maatschappelijke opvang. In Utrecht melden zich niet veel mensen bij de maatschappelijke opvang binnen drie maanden na huisuitzetting.

Tabel 4.2. Aantal volwassenen dat zich binnen 3 maanden na huisuitzetting meldt bij de maatschappelijke opvang, absoluut en als percentage van totaal aantal nieuwe aanmeldingen, G4, 2011 en 2012

	Aantal < 3 mnd na huisuitzetting		*In % van nieuwe aanmeldingen*	
	2011	**2012**	**2011**	**2012**
Amsterdam[a]	84	137	6	9
Rotterdam	392	125	38	16
Den Haag	132	196	17	16
Utrecht	5	5	2	2
Totaal	613	463	17	13

Bronnen: Centrale meldpunten maatschappelijke opvang.

Nieuwe aanmeldingen is het totaal van nieuwe dakloze mensen zoals geteld in indicator 1B, 2, 3 en 7.

a) Van ongeveer een kwart van de aanmelders in Amsterdam wordt de aanleiding tot aanmelding geregistreerd. Omwille van vergelijkbaarheid met 2011 en met de andere steden is gekozen voor het aantal geregistreerde aanleidingen tot aanmelding.

Dit jaar worden aantallen zwerfjongeren die dakloos werden als gevolg van huisuitzetting niet meer getoond. Er zijn maar weinig mensen van 22 jaar en jonger die op eigen naam bij een woningcorporatie een woning huurden en dakloos worden na huisuitzetting door de corporatie. Zij worden geteld bij indicator 7 (zie §4.5 hierna).

4.2 Voorkomen dakloosheid na ontslag uit detentie (indicator 2)

Bij aanvang van het Plan van Aanpak stelden de vier gemeenten zich ten doel om dakloosheid na ontslag uit detentie te voorkomen. Om de voortgang op deze beleidsdoelstelling te volgen wordt het aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang binnen drie maanden na ontslag uit detentie als percentage van het totaal aantal ex-gedetineerden in de gemeente gemeten.

Het totaal aantal volwassen ex-gedetineerden dat zich aanmeldde bij de maatschappelijke opvang bleef ongeveer gelijk aan dat in 2011: in drie steden nam hun aantal licht

toe, in Utrecht af (tabel 4.3). In de drie steden die beide jaren gegevens aanleverden, daalde het aantal jongeren dat zich na detentie bij de maatschappelijke opvang meldde. Over het algemeen melden zich nauwelijks jongeren na detentie bij de maatschappelijke opvang, in Rotterdam 19.

Tabel 4.3. Aantal volwassenen en jongeren dat zich binnen 3 maanden na ontslag uit detentie aanmeldt bij de maatschappelijke opvang, absoluut en als percentage van totaal aantal ex-gedetineerden, G4, 2011 en 2012.

	Volwassenen (≥ 23 jr)				*Jongeren (≤ 22 jr)*			
	Aantal		*%*		*Aantal*		*%*	
	2011	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**
Amsterdam	42	47	1,5	2,1	.	1	.	0,2
Rotterdam	46	61	2,1	2,8	36	19	5,7	3,1
Den Haag	48	58	2,3	2,7	6	5	1,2	1,0
Utrecht	9	3	1,2	0,4	3	0	1,2	0
G4 totaal[a]	145	169	1,8	2,3	45	25	3,4	1,2

Bronnen:

Aantal aanmeldingen bij maatschappelijke opvang: registraties centrale meldpunten maatschappelijke opvang.

Totaal aantal ex-gedetineerde volwassenen: Min V&J, DJI, Afdeling Analyse Strategie en Kennis. Bewerking Trimbos-instituut. Het aantal volwassen ex-gedetineerden is geschat door 1/6 van het aantal 18 t/m 23-jarigen op te tellen bij het aantal ex-gedetineerden van 24 jaar en ouder.

Totaal aantal jeugdige ex-gedetineerden: Min V&J, DJI, rapportage uitstroom uit gevangeniswezen en justitiële jeugdinstellingen 2012, leeftijd tot en met 22 jaar, exclusief vreemdelingenbewaring en woonplaats onbekend.

a) Totalen zwerfjongeren 2011 exclusief Amsterdam.

4.3 Nazorg voor ex-gedetineerden (indicator 9)

De waarde van indicator 2 is moeilijk te interpreteren. Het doel van het beleid is dat mensen niet op straat komen te staan wanneer ze vrij gelaten worden. Wanneer de ex-gedetineerde zelf geen woning meer heeft, kan een plek in de maatschappelijke opvang opgevat worden als een succes van goed nazorgbeleid voor deze persoon, omdat hij of zij anders feitelijk dakloos geworden zou zijn. Om die reden spraken de vier steden af ook beleidsprestaties van het nazorgbeleid te meten: hoeveel ex-gedetineerden zijn voorzien van een identiteitsbewijs, inkomen, onderdak, schuldhulpverlening en zorg (indicator 9).

Het nazorgbeleid houdt in dat al tijdens detentie wordt begonnen met het bieden van nazorg aan ex-gedetineerden. Door hen te helpen te reïntegreren in de samenleving wordt recidive voorkomen, zo is de achterliggende gedachte. De onlangs verschenen

Derde Monitor nazorg ex-gedetineerden (Noordhuizen en Weijters, 2013) beschrijft de geleverde inspanningen en resultaten op het gebied van nazorg aan ex-gedetineerden in de tweede helft van 2010. Gegevens in deze paragraaf zijn aan deze monitor ontleend.

Niet alle gedetineerden in de G4, 83%, beschikten vlak voor detentie over een geldig identiteitsbewijs. Dit percentage verandert tijdens detentie nauwelijks (tabel 4.4). Het meest problematisch lijkt het inkomen: het percentage gedetineerden in de G4 met een inkomen daalde van 67 naar 57%. Dat komt doordat 35% van de gedetineerden met een inkomen zijn inkomen verloor en slechts 17% van de gedetineerden zonder inkomen tijdens detentie van een inkomen werd voorzien.

In Amsterdam verloren relatief meer gedetineerden hun inkomen dan gemiddeld: het aandeel gedetineerden met een inkomen daalde in deze stad van 63 naar 49%. Ook wisten hier iets minder gedetineerden (71%) dan gemiddeld (78% hun inkomen te behouden en verkregen minder een inkomen (14%). In Amsterdam wordt bij gedetineerden die acht weken of korter vastzitten, de uitkering opgeschort, en weer verstrekt wanneer ze na detentie opnieuw aangeven dat ze weer uitkering willen ontvanten. Wie langer vastzit moet opnieuw een uitkering aanvragen. Dit geldt ook voor de WW als de detentie langer duurt dan een maand.

Tabel 4.4 Percentages gedetineerden in de G4 dat direct voor en direct na detentie beschikte over identiteitsbewijs, inkomen en huisvesting, en percentages gedetineerden die tijdens detentie hun identiteitsbewijs, inkomen cq huisvesting behielden danwel verkregen, 2010[a]

	% dat voor detentie beschikt over	*% dat na detentie beschikt over*	*% dat tijdens detentie behoudt*	*% dat tijdens detentie verkrijgt*
Identiteitsbewijs	83	83	100	7
Inkomen	67	57	65	17
Huisvesting	79	79	95	24

Bron: Ministerie van Justitie, WODC, bewerking Trimbos-instituut.

a) Gegevens betreffen alle gedetineerden die tot de doelgroep van het nazorgbeleid behoorden in de vier centrumgemeenten en hun regiogemeenten. De doelgroep van het nazorgbeleid betreft alle volwassen (ex-) gedetineerde burgers (achttien jaar en ouder) met een geldige verblijfstatus die na verblijf in een Nederlandse PI terugkeren naar een Nederlandse gemeente.

N voor detentie= 1898-2491. N na detentie= 1929-1994. N behoudt tijdens detentie = 1266-1595. N tijdens detentie verkregen= 342-640.

Niet getoond is het aandeel gedetineerden dat voor detentie schulden heeft en voorzien is van zorg.

***Leesvoorbeeld eerste rij:** voor detentie beschikte (afgerond) 83% van de gedetineerden over een ID-bewijs. Van de 83% met ID-bewijs verliest niemand zijn of haar ID-bewijs tijdens detentie, dus van hen behoudt 100% het ID-bewijs. Van de overige 17% die voor detentie niet over een ID-bewijs beschikte, krijgt 7% er tijdens detentie er een, ofwel van alle gedetineerden krijgt 1% een ID-bewijs. Door afronding blijft het percentage dat na detentie over een ID-bewijs beschikt 83%.*

Na detentie hadden even veel gedetineerden huisvesting als ervoor (tabel 4.4). Tijdens detentie verkreeg 24% van de gedetineerden die dat nodig hadden huisvesting: in Rotterdam (28%) en Utrecht (30%) waren deze percentages hoger. Na detentie woonden er minder gedetineerden zelfstandig en meer in de maatschappelijke opvang (tabel 4.5). Ongeveer de helft van de gedetineerden woonde vlak voor en na detentie in bij familie, vrienden of kennissen. In Amsterdam kregen relatief meer gedetineerden huisvesting in de maatschappelijke opvang dan gemiddeld in de G4.

Tabel 4.5. Woonsituatie van gedetineerden vlak voor en vlak na detentie in de vier grote steden en hun regio-gemeenten, percentages van gedetineerden per regio en G4 gemiddeld, naar woonsituatie, 2010.

Woonsituatie	*Maatschappelijke Opvang*		*Zelfstandig*[a]		*Inwonend*[b]		*Anders*		*(n)*	
	voor	na	voor	na	voor	na	voor	na	voor	na
Amsterdam	8	14	39	31	50	53	3	2	(518)	(99)
Rotterdam	6	11	45	44	46	44	3	2	(634)	(66)
Den Haag	4	7	49	45	44	42	3	7	(398)	(62)
Utrecht	8	14	43	48	46	38	3	10	(210)	(21)
G4	6	11	44	40	47	46	3	4	(1760)	(248)

a) Zelfstandig: eigen woning, huurwoning of kamer bij particulier.

b) Inwonend: inwonend bij familie of bij vrienden of kennissen

Bron: Ministerie van Justitie, WODC, bewerking Trimbos-instituut.

4.4 Terugdringen dakloosheid door ontslag uit zorginstelling (indicator 3)

In het Plan van Aanpak namen de vier gemeenten zich voor dat dakloosheid ten gevolge van uitval uit zorginstellingen (vrijwel) niet meer voor diende te komen. De sluitende ketensamenwerking onder veldregie van de gemeente zou hieraan bijdragen. Om de voortgang op deze beleidsdoelstelling te volgen wordt het aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang binnen drie maanden na ontslag of uitval uit een zorginstelling als percentage van het totaal aantal nieuwe aanmeldingen in de gemeente gemeten.

Het totaal aantal volwassenen dat zich bij de maatschappelijke opvang aanmeldde na ontslag uit een zorginstelling nam licht toe. Die stijging ontstond vooral in Rotterdam: in de andere twee steden nam hun aantal licht af of bleef gelijk. In Den Haag en Utrecht werden er minder jongeren dan in 2011 dakloos na ontslag uit een zorginstelling: in Utrecht zelfs niemand. In Amsterdam ging het om enkele jongeren (tabel 4.6).

Tabel 4.6. Aantal volwassenen en jongeren dat zich binnen 3 maanden na ontslag uit zorginstelling meldt bij de maatschappelijke opvang, absoluut en als aandeel van totaal aantal nieuwe aanmeldingen, vier grote steden, 2011 en 2012

	Volwassenen (≥ 23 jr)				*Jongeren (≤ 22 jr)*			
	Aantal		*%*		*Aantal*		*%*	
	2011	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**
Amsterdam[a]	7	7	0	0	.	3	.	.
Rotterdam	36	57	3	7	.	.[b]	.	.
Den Haag	37	30	5	3	13	11	8	4
Utrecht	4	2	1	1	5	0	4	0
G4 totaal	84	96	2	3	.	.	.	.

Bron: Trimbos-instituut (Monitor Plan van Aanpak 2012).

Totaal aantal nieuwe aanmeldingen is het totaal van nieuwe dakloze mensen zoals geteld in indicator 1B, 2, 3 en 7.

a) Aantallen aanmelders waarvan aanleiding tot aanmelding bekend is

b) In de Rotterdamse registraties wordt geen onderscheid gemaakt naar intra- en extramurale zorg voor jongeren. Gaat naar verwachting om minder dan 20 gevallen.

4.5 Voorkomen nieuwe dakloze personen (indicator 7)

Eén van de kernopgaven in de tweede fase van het Plan van Aanpak is het voorkomen van nieuwe dak- en thuisloze personen door te investeren in preventie van uitval en op het voorkómen van terugval (Rijk en vier grote steden, 2011). De preventieve inspanningen van de vier grote steden hebben zich dus van het voorkomen van dakloosheid als gevolg van huisuitzetting en ontslag uit detentie of zorg verbreed naar het beperken van de totale instroom van nieuwe dakloze mensen. Om die reden volgen de steden ook het aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang om andere redenen dan huisuitzetting of ontslag uit detentie of zorg.

De grote meerderheid (ongeveer acht op de tien volwassenen en bijna alle jongeren) van de mensen die zich bij de maatschappelijke opvang melden worden dakloos om andere redenen dan huisuitzetting of ontslag uit detentie of zorg (tabel 4.7). Hieronder vallen bijvoorbeeld ook mensen die zich na langer dan 3 maanden na huisuitzetting of ontslag uit detentie of zorg melden, of mensen die uit huis gezet zijn door een particuliere verhuurder of door gedwongen verkoop van de woning. Uit registraties van de Gemeente Utrecht (registraties Gemeente Utrecht, in: Tuynman en Planije, 2012: 33) bleek dat echtscheidingen en relatieproblemen voor volwassenen en conflicten met ouders en verzorgers voor jongeren belangrijke aanleidingen zijn om de woning te verlaten en zich bij de opvang te melden.

'Vaak zijn er meerdere factoren die uiteindelijk tot dakloosheid leiden, zoals het hebben van schulden en gebrek aan inkomen, alcohol of druggebruik, huiselijk geweld, etc' concluderen de epidemiologen van USER-G4 (Buster et al, 2012: 19). In het

winterkoudeonderzoek vroegen zij feitelijk daklozen (waaronder niet-rechthebbenden) daarom naar de directe aanleiding voor de laatste periode van dakloosheid. Voor een groot deel van de dakloze personen (41%) was (dreigende) huisuitzetting de directe aanleiding, een kwart (24%) verliet zijn huis na conflict met of op verzoek van de medebewoners, 20% van hen bleek na aankomst vanuit het buitenland geen huisvesting te hebben, en ontslag uit een instelling (GGZ of Asielzoekerscentrum) of beëindiging van maatschappelijke opvang was in 9% de reden van de laatste periode van dakloosheid (Buster et al, 2012: 19-20).

In 2012 meldden zich in totaal in de vier steden 3.522 volwassenen aan bij de maatschappelijke opvang: even veel als in 2011. In Rotterdam meldden zich 22 minder volwassenen aan dan in 2011. In Amsterdam en Den Haag nam het aantal aanmeldingen toe, in Amsterdam met 12% en in Den Haag met 21%. In Utrecht nam het aantal geregistreerde aanmeldingen van volwassenen af met 38%. In Utrecht hoeft deze afname niet per se een afnemende instroom te betekenen: zoals in §6.2.4 hierna uitgelegd wordt, wordt een kleiner deel van de instroom aangemeld via de Centrale Toegang.

In Rotterdam vallen de grote aantallen jongeren op die zich melden bij Centraal Onthaal Jongeren, hoewel het aantal licht afnam ten opzichte van 2011 (-6%). Centraal Onthaal Jongeren is het meldpunt voor dak- of thuisloze jongeren dat is ondergebracht bij het Jongerenloket[4]. Dit zijn niet allemaal zwerfjongeren zoals omschreven in de landelijk vastgestelde definitie van zwerfjongeren[5]: Rotterdam telt het aantal jongeren dat zich meldt bij het jongerenloket met een ernstig huisvestingsprobleem en een ernstige zorgvraag. 'Ernstig' betekent in dit geval dat de jongere acute problematiek heeft of niet zelfredzaam is op het gebied van huisvesting plus een ander primair leefgebied: gezondheid, inkomen, dagbesteding of gezinsrelaties. Daarbij leidt niet elke melding tot een plaatsing in de Bijzondere Jongerenhuisvesting.

Tabel 4.7. Aantal volwassenen en jongeren dat zich meldt bij de maatschappelijke opvang en het percentage volwassenen dat zich meldt om andere redenen dan huisuitzetting of ontslag uit detentie of zorginstelling, vier grote steden, 2011 en 2012[a]

	Volwassenen (≥ 23 jr)				*Jongeren (≤ 22 jr)*	
	Totaal aantal aanmeldingen		*Waarvan om andere redenen (%)*		*Totaal aantal aanmeldingen*	
	2011	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**
Amsterdam	1465	1575	91	88	213	.
Rotterdam	1029	805	54	70	1395	1318
Den Haag	792	957	73	70	163	190
Utrecht	297	185	94	95	125	111
G4 totaal	3583	3522	77	79	1896	.

Bronnen: centrale meldpunten maatschappelijke opvang.

a) Rotterdamse cijfers mbt aantallen aanmeldingen van jongeren zijn onvergelijkbaar met andere drie steden.

4 Het jongerenloket begeleidt jongeren bij het vinden van opleiding, werk en dagbesteding.
5 Zie www.invoeringwmo.nl/bibliotheek/definitie-zwerfjongeren

4.6 Lokale zorg- en signaleringsnetwerken

In alle vier de steden zijn multidisciplinaire netwerken en overleggen actief die wijkgericht huishoudens met complexe problemen signaleren en de zorg en ondersteuning coördineren. Deze lokale zorg- en signaleringsnetwerken hebben onder meer tot doel om (terugval naar) dakloosheid te voorkomen en duurzaam herstel van dakloosheid te ondersteunen.

4.6.1 Amsterdam

In Amsterdam zijn er op stadsdeelniveau 21 zorg-en signaleringsnetwerken voor huishoudens met OGGz-problematiek, georganiseerd vanuit de Meldpunten Zorg en Overlast. Dit meldpunt is voor mensen met meervoudige en/of complexe problemen, die ertoe leiden dat zij overlast veroorzaken of zich in een sociaal isolement bevinden. Deze moeten ervoor zorgen dat de juiste hulp door de juiste instantie geboden wordt (zie Tuynman en Planije, 2012: 36 voor een beschrijving van deze meldpunten). Voor huishoudens met een verhoogd risico op dakloosheid over wie een zorg- of overlastmelding is gedaan, maar waarbij er nog geen sprake is van een crisissituatie, zijn er de frontlijnteams. Dit zijn teams van generalistische professionals die zich richten op het voorkomen van vererging van de problematiek en het vroegtijdig inzetten van maatschappelijke steunsystemen (Giltay Veth, 2011; zie ook Tuynman, Planije en Place, 2011).

Naast de meldpunten Zorg en Overlast zijn er nu ook 12 Samen DOEN teams in de stad. Deze buurtteams bestaan uit gespecialiseerde hulpverleners van gemeentelijke diensten en welzijnsinstellingen. Zij werken nauw samen met alle welzijnsinstellingen en andere instanties in Amsterdam, waaronder het Loket Zorg en Samenleven/Breed Sociaal Loket, Dienst Werk en Inkomen, de Belastingdienst en de GGD. De buurtteams zetten zich in voor Amsterdammers met meerdere problemen, bijvoorbeeld een combinatie van armoede en/of schulden met een licht verstandelijke beperking, eenzaamheid, werkloosheid, opvoedings-, relatie-, woon- of verslavingsproblemen. De teams werken vanuit een centrale, zichtbare locatie in de buurt, dichtbij de huishoudens die ze bezoeken. Het doel van deze teams is dus eerder het bieden van integrale hulp dan het voorkomen of herstellen van dakloosheid, maar ze kunnen zich in voorkomende gevallen wel bewijzen.

4.6.2 Rotterdam

In Rotterdam zijn er eind 2012 voor huishoudens met OGGz-problematiek 26 Lokale Zorgnetwerken (LZN): 1 tot 6 per deelgemeente, die samen de hele stad dekken. Het doel van deze netwerken is om te voorkomen dat mensen verder afglijden, bijvoorbeeld richting dakloosheid. De doelgroep bestaat uit mensen met een meervoudige problematiek die outreachend en met behulp van zorgcoördinatie door de reguliere hulpverlening geholpen kunnen worden. De LZN doen dat door het afleggen van een of meer huisbezoeken, het gezamenlijk maken van een plan van aanpak en het uiteindelijk toeleiden van deze mensen naar reguliere zorg.

Woningcorporaties, de politie, en Algemeen Maatschappelijk Werk signaleren en melden deze huishoudens. Na aanmelding bij het netwerk brengt het kernteam van het Lokaal Zorgnetwerk de multiproblematiek in kaart en stelt een gezamenlijk plan van aanpak op. De coördinator van het netwerk initieert de onderlinge samenwerking en monitort de voortgang. De GGD heeft de regie op deze netwerken en heeft één coördinator aangesteld per netwerk. In het netwerk zijn partijen betrokken die samen alle levensdomeinen kunnen bedienen met hun aanbod. Het gaat dan om: woningcorporaties, politie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, GGz-instellingen, Algemeen Maatschappelijk werk, en soms MEE en een thuiszorginstelling.

In het jaar 2012 zijn er 2.144 meldingen gedaan bij alle LZN-en in Rotterdam, iets minder dan in 2011, toen er 2.355 huishoudens werden gemeld (Tuynman en Planije, 2012: 36).

4.6.3 Den Haag

In Den Haag tekenden mei 2012 16 partijen een Convenant Signaleringsoverleg. Tot de deelnemende partijen behoorden onder meer het Centraal CoördinatiePunt (CCP, de centrale toegang tot de maatschappelijke opvang), de politie Haaglanden, GGz-instellingen, welzijnsstichtingen, woningcorporaties, zorgaanbieders, het Meld- en steunpunt woonoverlast en Den Haag Op Maat. Hierin spraken zij af om samen te werken om cliënten met een hoog risico-profiel toe te leiden naar zorg of begeleiding om uitval of overlast te voorkomen of terug te dringen.

Het Signaleringsoverleg richt zich op 'sociaal kwetsbare personen die nog zelfstandig of semi-zelfstandig wonen, maar een hoog risico op (hernieuwde) dakloosheid lopen en/of overlast binnen hun leefomgeving veroorzaken door:

- de aanwezigheid van een psychiatrische stoornis (waaronder verslavingsproblematiek), een (licht) verstandelijke beperking of ernstige psychosociale problemen, en
- problemen op meerdere leefgebieden waardoor ze niet zelfredzaam zijn om te voorzien in de eigen bestaansvoorwaarden (huisvesting, inkomen, zelfverzorging en sociale contacten), en
- geen mogelijkheden hebben (vooral geen sociaal netwerk) om de problemen op te lossen, en
- niet tot een (adequate) hulpvraag in staat zijn' (OCW/GGD/CCP, 2012: 3).

Het multidisciplinair signaleringsoverleg vindt in alle acht de stadsdelen eens in de zes weken plaats. Het overleg wordt voorgezeten door een veldregisseur van het CCP. In het Signaleringsoverleg wordt afgesproken welke zorg of begeleiding per casus nodig is en er wordt een dossierhouder aangewezen die verantwoordelijk is voor het casemanagement en de zorg coördineert.

4.6.4 Utrecht

In 2012 is gestart met de uitvoering van de Pilot Herstel, die loopt tot april 2014. De pilot, inmiddels 'Panoramix' gedoopt, richt zich op 200 mensen die begeleid of met

ambulante woonbegeleiding in Kanaleneiland wonen, onder meer met het doel om hun participatie en herstel te bevorderen. Het eerste half jaar stond de pilot vooral stil bij taalgebruik, werkwijze, doelstellingen en bevoegdheden. Partijen die aan de pilot deelnemen, volgden hiertoe een gezamenlijk scholingsproces met behulp van de *Triple Aim* methodiek. Daarbij ontwikkelden de deelnemers samen met het Trimbos-instituut een portfolio van activiteiten en producten gericht op verbetering van de mogelijkheden om te wonen en participeren in de wijk, waarbij de ervaren kwaliteit van de ondersteuning verbetert en kosten verminderen. Middelen om deze doelen te bereiken waren onder meer cliëntgevraagde initiatieven, bijeenkomsten van cliënten, een digitaal platform voor vraag en aanbod in de wijk, en verbetering en stroomlijning van samenwerking tussen actoren. Gedurende dit proces kregen ervaringscoaches een steeds grotere rol: ze voeren regie op de uitvoering en fungeren voor professionals als rolmodel bij het benaderen en activeren van cliënten.

In 2012 zijn 60 mensen uit de doelgroep bereikt en actief in de wijk. Er is een werkmethodiek ontwikkeld met een taakverdeling tussen begeleiding, ervaringscoaches van Doen en Laten (zie §10.2.4 hierna) en cliënten zelf. De begeleiding krijgt faciliterende taken en groepsgerichte taken. Gedurende de pilot doet Cebeon onderzoek naar de effecten van deze aanpak.

In twee andere Utrechtse wijken (Ondiep en Overvecht Zuid) zijn er sinds april 2012 twee buurtteams actief. De teams bieden begeleiding aan mensen die het (even) niet zelf redden en signaleren huishoudens die ondersteuning nodig hebben. In de buurtteams zijn verschillende deskundigheden samengebracht op het gebied van zorg, welzijn, activering en financiën. De begeleiding van de verschillende disciplines komt samen in één plan per huishouden met één regisseur. De teams betrekken daarbij het (informele) netwerk van de cliënt en richten zich op zijn of haar mogelijkheden en sterke kanten. Met deze pilot bereidt Utrecht zich voor op de decentralisatie van de AWBZ begeleiding.

De andere wijkgerichte initiatieven die zich ook richten op mensen met een OGGz-profiel zijn in 2012 gecontinueerd. Dat zijn:

- Negen wijknetwerken woonoverlast/zorg: samenwerkingsnetwerken van zorg- en welzijnsorganisaties, GG&GD, politie en corporaties in de wijk die woonoverlast oplossen en huishoudens met sociale en psychische problemen signaleren en begeleiden). In deze wijknetwerken zijn 300 aanmeldingen woonoverlast of OGGz-problematiek opgepakt.
- Aanpak Voorkom Huisuitzetting: signalering- en intensieve begeleiding van (dreigende) vonnisklanten die het huis uit gezet dreigen te worden. In 2012 zijn 98 huishoudens in begeleiding genomen.

5 Verblijf op straat tegengaan (indicator 6)

Het ultieme doel van het Plan van Aanpak is dat niemand meer op straat belandt. Door dit doel te bewerkstelligen, wordt menselijk leed bespaard. Tevens bespaart het de samenleving veel ergernis en kosten voor dure opvang, zorg en optreden door politie en justitie (Rijk en vier grote steden, 2011). Om de voortgang op deze beleidsdoelstelling te volgen wordt het aantal rechthebbende buitenslapers geteld. Zoals uitgelegd in §2.3.1 wordt het aantal mensen dat in de nachtopvang verblijft niet meer gemonitord omdat deze indicator niet valide bleek.

In de winter van 2011/'12 herhaalden de vier steden het winterkoudeonderzoek van 2010/'11 (Buster et al, 2012). Zij schatten het aantal buitenslapers op een gemiddelde nacht op basis van het aantal nachten op straat en het aantal nachten dat er in de opvang geslapen is in de 30 nachten voorafgaand aan de winterkouderegeling. Omdat bekend is hoeveel mensen er dagelijks in de nachtopvang slapen in elke stad, kan met behulp van deze verhouding het aantal buitenslapers worden afgeleid (zie tabel 5.1). De methode waarmee het aantal buitenslapers op een gemiddelde nacht wordt geschat staat overigens ter discussie: binnen de gemeenten circuleren er ook andere schattingen en aantallen.

Zoals in §2.2 besproken, kunnen rechthebbenden wel of geen binding met de regio hebben. In de winterkoudeonderzoeken maakten de G4 echter alleen onderscheid tussen buitenslapers (al dan niet rechthebbend) en rechthebbende buitenslapers met regiobinding. Het aantal rechthebbende mensen met regiobinding dat op een gemiddelde nacht buiten sliep, daalde in de vier steden licht van naar schatting 80 in 2010/'11 naar 70 in 2011/'12 (tabel 5.1). In Rotterdam nam het aantal mensen dat op een gemiddelde nacht buiten slaapt naar schatting toe, vooral onder degenen zonder regiobinding. Ook het totaal aantal mensen dat op een gemiddelde nacht buiten sliep nam af, van naar schatting 290 naar 250. 'Opvallend is dat in Utrecht nauwelijks nog rechthebbende buitenslapers [met regiobinding, aut] voor lijken te komen. In de overige steden is dit aantal hoger. In totaal vormen rechthebbende dakloze mensen wel een duidelijke minderheid onder de buitenslapers' (Buster et al, 2012: 25).

Tabel 5.1. Schatting aantal regiogebonden buitenslapers op een gemiddelde nacht, absoluut en als percentage van totaal aantal buitenslapers, G4, 2010-2012.

	Gemiddeld aantal regiogebonden buiten-slapers per nacht (vijftallen)		*Als percentage van geschat totaal aantal buitenslapers (tientallen %)*	
	2010/'11	2011/'12	2010/'11	2011/'12
Amsterdam	55	40	30	30
Rotterdam	10	15	40	30
Den Haag	15	15	20	40
Utrecht	< 5	< 5	10	10
G4	80	70	30	30

Bron: Buster et al, 2012: 25, bewerking Trimbos-instituut.

6 Dakloze mensen in zorg en onder dak brengen

6.1 Trajecten (indicator 4A)

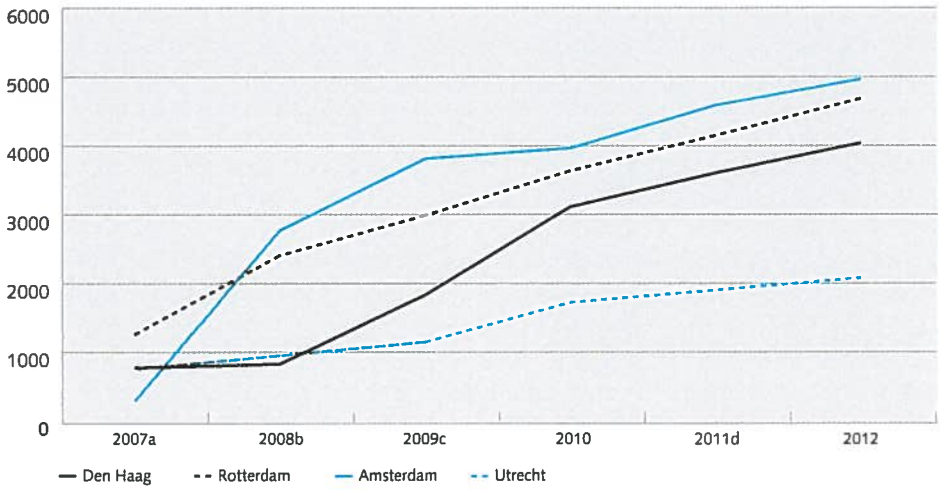
Een belangrijk doel van het Plan van Aanpak is om dakloze mensen te koppelen aan een persoonlijke cliëntmanager en hen te voorzien van een individueel trajectplan. Dit is een door de cliënt ondertekend plan waarin de cliëntmanager samen met de cliënt persoonlijke doelen opstelt voor de terreinen wonen, zorg, inkomen en dagbesteding.

Eind 2012 hebben in de G4 in totaal, sinds de start van de individuele trajectmatige aanpak, 15.764 volwassenen een individueel trajectplan gekregen. Sinds 2009 neemt het aantal nieuwe mensen met een trajectplan per jaar af: kwamen er in 2009 nog ruim 3.000 bij, in 2010 waren dat er bijna 2.700, in 2011 ruim 1.800, en in 2012 werden er 1.480 nieuwe trajecten gerealiseerd. Deze gestage afname wordt niet verklaard door een afnemende instroom, zoals bleek in §4.5 hiervoor. De voornaamste oorzaak is dat steden selectiever zijn geworden in wie zij een individueel trajectplan aanbieden en wie ze ondersteunen met lichtere vormen van hulp, zie ook §6.2 hierna.

Amsterdam en Utrecht realiseerden in 2012 ongeveer 40% minder nieuwe integrale trajecten voor volwassenen dan in 2011, Den Haag 11% minder dan in 2011, en in Rotterdam iets meer (5% meer dan in 2011). In Utrecht kan de daling in het aantal gerealiseerde integrale trajecten (een combinatie van) twee oorzaken hebben: ten eerste kan het wijzen op scherpere keuzen in het toewijzen van integrale trajectplannen danwel lichtere vormen van ondersteuning. Een andere oorzaak kan zijn dat er simpelweg minder geregistreerd wordt doordat de Centrale Toegang het zicht op de trajecten verloor (zie hierna in §6.2.4). Bij het vergelijken van de aantallen trajecten moet er rekening mee gehouden worden dat de steden in omvang verschillen en daarmee elk een andere opgave hebben[6].

6 Bevolkingsaantallen op 1 januari 2012: Amsterdam 790.110; Rotterdam 616.260; Den Haag: 502.055; Utrecht: 316.275 (Bron: CBS Statline).

Grafiek 6.1. Totaal aantal tot de doelgroep behorende mensen van 23 jaar en ouder met een intake en trajectplan, cumulatief per stad, 2007-2012[a, b, c, d, e]



Bron: Trimbos-instituut (Monitor Plan van Aanpak MO, 2010, 2011, 2012)

a De vier steden hebben een verschillende omvang en een verschillende opgave, zie noot 6.

b Den Haag en Rotterdam 2007 betreffen gemiddelden van schatting

c Utrecht 2008 onvergelijkbare gegevens.

d 2007 en 2008 betreffen gegevens tot 1 okt; vanaf 2009 het gehele jaar

e Cumulatief aantal 2011 is berekend door het aantal nieuw gerealiseerde trajecten voor volwassenen op te tellen bij het totaal van 2010. In de voorgaande jaren zijn er ook trajecten gerealiseerd voor jongeren. Voorzover deze indertijd zijn meegeteld, zijn ze ook meegeteld in de cumulatieve aantallen tot en met 2010.

Sinds 2011 rapporteren de steden het aantal gerealiseerde trajecten voor jongeren tot 23 jaar. Eind 2012 hebben in totaal bijna 1.900 jongeren een integraal traject gekregen, een toename met 73% ten opzichte van 2011 (tabel 6.1) In Amsterdam werden meer zwerfjongeren van een traject voorzien dan in 2011, in de andere steden werden minder nieuwe trajecten voor jongeren gerealiseerd dan in 2011. Ook dit jaar valt weer op hoe veel jongeren in Rotterdam van een integraal traject voorzien werden in vergelijking met de andere steden.

Tabel 6.1. Cumulatieve aantallen zwerfjongeren met een traject in de G4, 2011-'12

	2011	*2012*	*Toename in % t.o.v. 2011*
Amsterdam	129	274	112
Rotterdam	765	1283	68
Den Haag	107	176	64
Utrecht	92	160	74
G4	1093	1893	73

Bron: Trimbos-instituut, (Monitor Plan van Aanpak MO, 2011, 2012)

Door het aantal nieuw gerealiseerde trajecten te delen door het totaal aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang (indicatoren 1B, 2, 3 en 7) kan berekend worden hoeveel van de mensen die zich in aanmeldden bij de maatschappelijke opvang voorzien zijn van een traject. Zie tabel 6.2. Dan valt op dat Den Haag ongeveer hetzelfde aantal mensen van een traject heeft voorzien als in 2011, hoewel het aantal aanmeldingen steeg. Daardoor daalde het percentage volwassenen dat zich aanmeldde dat een traject kreeg van 62 naar 45% en het percentage zwerfjongeren van 66 naar 36%. In Amsterdam nam het aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang licht toe (zie §4.5), terwijl er minder trajecten werden gerealiseerd (379 tegen 622 in 2011). Daardoor daalde het aandeel volwassenen dat een traject kreeg van 42 naar 23%. Doordat in Rotterdam minder nieuwe trajecten voor zwerfjongeren werden gerealiseerd dan vorig jaar (tabel 6.1), nam het percentage zwerfjongeren met een traject af.

Tabel 6.2. Percentages van de instroom van volwassenen en jongeren in de maatschappelijke opvang dat een traject krijgt, G4, 2011 en 2012

	Volwassenen (≥ 23 jr)		*Jongeren (≤ 22 jr)*	
	2011	2012	2011	2012
Amsterdam	42	23	61	.
Rotterdam	50	66	55	39
Den Haag	62	45	66	36
Utrecht	74	71	74	61
G4	56	41	58	.

Bron: Trimbos-instituut, (Monitor Plan van Aanpak MO, 2011, 2012)

6.2 Centraal meldpunt en trajecten

De vier steden hebben processen in het leven geroepen om trajecten te kunnen vaststellen die toegesneden zijn op de behoeften van de individuele cliënt. Ook kunnen de steden dankzij deze processen bepalen voor welke dakloze persoon de trajectmatige aanpak geschikt is en voor wie andere, minder kostbare vormen van ondersteuning efficiënter zijn danwel beter in een andere gemeente geholpen kunnen worden. Elementen van deze processen zijn gewoonlijk: aanmelding, screening, tijdelijke opvang, intake of zorgvraagverduidelijking, het vaststellen van een trajectplan, en het starten van daadwerkelijke hulpverlening gericht op duurzaam perspectief.

Deze processen kennen in de vier steden weliswaar vergelijkbare elementen, maar ze zijn in de verschillende steden anders ingericht. Zo wordt in de ene stad van een trajectplan gesproken wanneer er wel al een plan is gemaakt, maar nog niet vastgesteld, en in de andere stad pas wanneer het plan al is vastgesteld en de cliënt op korte termijn in een voorziening geplaatst kan worden. Ook start de daadwerkelijke hulpverlening niet altijd binnen eenzelfde termijn na vaststelling van het trajectplan. Daardoor kunnen de steden wel het aantal gerealiseerde trajecten rapporteren, maar kan het beginpunt van elk traject telkens verschillen.

6.2.1 Amsterdam

Cliënten melden zich zelf aan bij het centrale meldpunt voor de maatschappelijke opvang. Ook worden cliënten doorverwezen door de Dienst Werk en Inkomen, het Veldwerk Amsterdam[7] of het maatschappelijke werk van inloophuizen. GGz-instellingen melden cliënten op voorhand van ontslag, indien nodig, direct aan bij de veldtafel.

Bij het centrale meldpunt bepaalt de GGD met behulp van de Zelfredzaamheid-Matrix de zorgvraag van de cliënt en stelt vast of de cliënt behoort tot de OGGz-doelgroep. Dit laatste houdt in dat de cliënt naast dakloosheid nog problemen heeft op meerdere andere leefgebieden en niet in staat is om deze zelf op te lossen. Er wordt nog gezocht naar een passende oplossing voor de overbrugging van de tijd tussen de centrale screening en het traject. Zogenoemde 'overbruggers' krijgen een overbruggingsplek aangeboden in de nachtopvang vanaf het moment dat zij een traject krijgen aangeboden maar de meest geschikte woonplek nog niet beschikbaar is. Rechthebbenden zonder regiobinding kunnen korte tijd in de opvang verblijven totdat ze naar een andere gemeente zijn toegeleid.

Het trajectplan kan worden vastgesteld aan de veldtafel, als uitkomst van de intakefase van het traject, of op voordracht van de GGZ zorgaanbieder. Cliënten die tot de OGGz doelgroep behoren kunnen 6 tot 8 weken in het Instroomhuis verblijven. Na de centrale screening voor het Instroomhuis wordt de benodigde hulpverlening ingeschakeld. De Dienst Werk en Inkomen kan reeds starten met dat deel van het plan dat betrekking heeft op inkomen, schulden en dagbesteding. Na het verblijf in het Instroomhuis kan de cliënt verblijven in de nachtopvang tot hij of zij kan door- of uitstromen naar een verblijfsvoorziening of een woning. Het Instroomhuis is feitelijk de grootste producent geworden van trajectplannen voor nieuwe dak- en thuislozen. De voortgang van de trajecten wordt bewaakt op verschillende niveaus: op uitvoerend, management en strategisch niveau (zie Tuynman en Planije, 2011: 48).

Sinds mei 2011 krijgen Amsterdamse cliënten die niet tot de OGGz-doelgroep behoren een kortdurend begeleidingstraject om te voorkomen dat zij afglijden naar dakloosheid en hun problemen verergeren. De cliënten krijgen maatschappelijke dienstverlening in het stadsdeel van herkomst en hebben recht op een bijstandsuitkering met bijbehorend klantmanagement.

6.2.2 Rotterdam

In 2011 heeft Rotterdam de toegang tot de maatschappelijke opvang voor volwassenen verder aangescherpt. Om toegang te krijgen tot de maatschappelijke opvang had Rotterdam al de Centraal-Onthaalpas. Om deze pas te krijgen moesten aanvragers minstens 2 van de 3 voorafgaande jaren in Rotterdam gewoond hebben (dan wel bekend en geregistreerd bij de zorginstellingen gedurende die periode), een geldige verblijfsstatus hebben, en er moest sprake zijn van noodzakelijkheid: de aanvrager heeft geen huisvesting en is niet in staat om zich op eigen kracht te handhaven. Sinds 2011 is de Centraal-Onthaalpas nog 6

7 Veldwerk Amsterdam is een in 2008 genomen initiatief van De Regenboog Groep, JellinekMentrum en Streetcornerwork. Het is een team van outreachend medewerkers die dakloze mensen op straat aanspreken en proberen toe te leiden naar zorg.

maanden geldig en moeten aanvragers voldoen aan het OGGz-criterium om toegang tot de maatschappelijke opvang en een traject te kunnen krijgen.

De gemeente heeft twee zorginstellingen gevraagd om een aanbod te doen voor ondersteuning aan dakloze mensen die geen OGGz-problematiek hebben. Dat aanbod bestaat uit begeleiding of maatschappelijk werk en snelle doorgeleiding naar reguliere huisvesting. Er wordt veelvuldig gebruik gemaakt van dit aanbod. De uitkomsten worden geëvalueerd door het IVO (Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen & Verslaving). De resultaten worden in de eerste helft van 2013 verwacht.

Volwassen cliënten kunnen zich aanmelden bij Centraal Onthaal Volwassenen; ook zorginstellingen kunnen cliënten aanmelden. Zorginstellingen (vooral nachtopvangvoorzieningen, maar ook de dagopvang en andere zorginstellingen) voeren een zogenaamde zorgvraagverduidelijking uit samen met de cliënten die zijn toegelaten tot de maatschappelijke opvang. Deze resulteert in een trajectvoorstel. Totdat dit trajectplan is vastgesteld,verblijft hij of zij gewoonlijk in de nachtopvang, of in marginale huisvesting. Rechthebbenden zonder binding met de regio Rotterdam kunnen korte tijd in de nachtopvang verblijven totdat ze naar een andere gemeente zijn toegeleid.

De trajecten worden vastgesteld in de zogenoemde Traject Toewijzingscommissie (TTC) onder voorzitterschap van de gemeente. Hierin hebben alle partijen zitting die een bijdrage kunnen leveren aan trajecten van cliënten. Ook is er een cliëntenvertegenwoordiging. In de commissie worden ook de verbindingen gelegd met aanpalende loketten en beleidsvelden als het Wmo-loket, de gemeentelijke dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, lokale zorg- en signaleringsnetwerken en het Veiligheidshuis.

Het cliëntvolgsysteem e-Vita volgt de cliënt door de ketens heen. De meeste partijen kunnen dit systeem raadplegen om te kijken waar de cliënt bekend is. Om ervoor te zorgen dat alle partners zich houden aan de afspraken met betrekking tot de trajecten, vindt borging plaats op drie niveaus: 1) op het uitvoerend niveau door de trajectregisseur; 2) op tactisch niveau de keten via de ketenregisseur en het beleidsoverleg; 3) op strategisch niveau via monitoring en zorginkoop

Trajectregisseurs (in dienst van de gemeente) controleren de voortgang. De Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) vervult een belangrijke rol in het monitoren van de trajecten. Behalve de trajectregisseurs zijn ook de subsidievoorwaarden ingericht op het bevorderen van voortgang in de trajecten. Voorbeelden zijn bepalingen omtrent het gebruik van de ZRM, het invullen van het registratiesysteem, en de maximale duur van bepaalde trajecten.

Zwerfjongeren melden zich bij Centraal Onthaal Jongeren dat is gelieerd aan het Jongerenloket en worden toegewezen aan een instelling –meestal de instelling waar de cliënt ook gaat wonen– die binnen vier weken de zorgvraag verduidelijkt. In principe worden zwerfjongeren direct geplaatst in de woon-setting: voor zwerfjongeren zijn er slechts 13 plekken in de crisisopvang. De Traject Toewijzingscommissie Jongeren (TTCJ) stelt de trajecten vast. In de TTCJ nemen alle partijen deel die iets kunnen inbrengen met betrekking tot de trajecten van de jongeren.

De hulpverlener vult elk kwartaal de ZRM voor de betrokken jongere in. Wanneer daaruit blijkt het traject stagneert, of dat de jongere terugvalt bespreken de trajectregisseur en de hulpverlener de voortgang van het traject. Zo wordt de voortgang van de trajecten bewaakt. De hoofddossierhouder –in principe de instelling waar de jongere woont– kan partners aanspreken op hun afspraken met betrekking de trajecten. Indien dat tot onvoldoende resultaat leidt, dan neemt de trajectregisseur dat over. Als dat niet tot resultaat leidt, dan is er een opschalingsmodel.

Het Centraal Onthaal Jongeren (COJ; het meldpunt voor dak- of thuisloze jongeren) is ondergebracht bij het Jongerenloket. Het Jongerenloket is het centrale punt voor alle Rotterdamse jongeren met een inkomens-, scholings- of werkgelegenheidsprobleem en daarmee een goede vindplaats. Alle trajecten worden geregistreerd in e-Vita (het cliëntvolgsysteem voor o.a. de MO). Dagelijks wordt daarin ook bijgewerkt waar de zwerfjongere verblijft, zodat de verblijfplaats van elke zwerfjongere bekend is.

6.2.3 Den Haag

In Den Haag kunnen cliënten zich melden bij het 'Informatieloket voor Dak- en Thuislozen'. Dit is een gecombineerd loket van sociale zaken en maatschappelijke opvang (CCP). Cliënten worden ook aangemeld via de signaleringsoverleggen in de wijken of door de zorg-, en opvanginstellingen. Vanaf het moment dat een cliënt wordt aangemeld, kan hij in de nachtopvang terecht in afwachting van een plek in een passende voorziening. Cliënten krijgen dan een zorgpas en kunnen daar maximaal acht weken terecht. Zonodig kan deze periode verlengd worden indien daar aanleiding toe is. Ook mensen zonder regiobinding kunnen kort in de nachtopvang verblijven totdat ze naar een andere gemeente zijn toegeleid.

Om de hulpvraag van de cliënt vast te stellen, wordt er eerst een gesprek gevoerd om een beeld te krijgen van de belangrijkste problemen, om vast te stellen of er sprake is van OGGz problematiek en of er sprake is van regiobinding. Op een later moment volgt een uitgebreid intakegesprek. Cliënten worden op casusniveau besproken in het plaatsingsoverleg, waarin vertegenwoordigers van de ketenpartners cliënten voordragen voor plaatsing bij een instelling. Op basis van de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) wordt vastgesteld wat de problemen zijn en hoe ze aangepakt zullen worden. Dit resulteert in een trajectplan waarvan de voortgang door het CCP wordt gemonitord.

Indien na intake blijkt dat nadere diagnose nodig is of als een cliënt niet direct kan worden geplaatst bij een intramurale voorziening/ een vorm van begeleid wonen, dan volgt opname in een zogeheten Doorstroomvoorziening. Daar woont men 6 maanden, indien nodig een jaar. In deze periode wordt de problematiek verder geïnventariseerd en aangepakt, zodat na deze periode uitstroom naar een (begeleid) zelfstandige woonvorm mogelijk is.

De veldregisseur van het CCP bewaakt de voortgang van de trajecten op hoofdlijnen, en overlegt daarover - met de instellingen. Indien nodig wordt de voortgang per leefgebied besproken met de instelling die voor dit deel van de aanpak verantwoordelijk is. Afstemming op uitvoeringsniveau vindt plaats tussen CCP en het middle

management van de instellingen. Afstemming op strategisch niveau vindt plaats in de reguliere ketenoverleggen met de directies onder voorzitterschap van de gemeente. Alle (keten)partners dienen zich te houden aan de afspraken met betrekking tot de trajecten (zowel op uitvoerend-, als beleidsniveau). De borging hiervan vindt op verschillende niveaus plaats. De veldregisseur van het CCP heeft een signaleringsfunctie. Indien daartoe aanleiding is, volgt een gesprek tussen de leiding van het CCP en de betrokken medewerkers van de betreffende zorginstelling. Als dat niet het gewenst effect sorteert, dan volgt een bespreking tussen de gemeentelijke beleidsafdeling die de subsidiebeschikking monitort en de directie van de instelling. Dit vindt plaats binnen de reguliere voortgangsgesprekken en de ketenpartneroverleggen van de directieleden van de instellingen met de gemeentelijke sectordirectie.

Het CCP is het centrale meldpunt voor de maatschappelijke opvang. De gemeentelijke dienst Sociale zaken (uitkering, preventie) maakt deel uit van het loket en daarnaast wordt er reguliere overleg gevoerd. Op middlemanagementniveau is er regelmatig overleg met Centra voor Jeugd en Gezin en het Veiligheidshuis. Daarnaast zijn er uitvoerende overleggen tussen gemeente, zorginstellingen, corporaties en andere partners via de signaleringsoverleggen. Op strategisch niveau is er overleg tussen de gemeentelijke directeuren van de relevante diensten onderling en tussen de gemeente en de instellingsdirecties.

6.2.4 Utrecht

In Utrecht zijn de Brede Centrale Toegang (BCT) en het Meld- en Actiepunt OGGz ondergebracht bij de GG&GD. Aanmelders zijn veldpartijen uit de maatschappelijke opvang/OGGz/verstandelijk gehandicaptenzorg of belangenbehartigers. Zowel zorgverleners uit het volwassenencircuit als uit de (zwerf)jongerenketen kunnen aanmelden. In veldtafels van de BCT wordt de aanvraag besproken, leidend tot een advies aan het CIZ en vaststelling van de zorgtoewijzing.

Gekoppeld aan de indicatie is een zorgtoewijzing. Bij capaciteitsproblemen in de voorziening van eerste voorkeur is er de mogelijkheid van plaatsing in een 'second best' voorziening. Na aanmelding worden cliënten gekoppeld aan een trajectmanager van een zorgaanbieder. De trajectmanagers moeten binnen een korte termijn de probleeminventarisatie van cliënten afronden met het Aanmeld en Diagnose formulier (ADF) dat ingediend wordt bij de BCT. Bij de BCT vindt de zorgtoewijzing plaats. Hierna stelt de trajectmanager samen met de cliënt een trajectplan op en registreert de inhoud hiervan op hoofdlijnen in het cliëntvolgsysteem KRIS. Elk half jaar moet de voortgang van het trajectplan geëvalueerd worden in KRIS.

Samenwerking is er vanuit de BCT met het Veiligheidhuis Regio Utrecht, in het bijzonder het casusoverleg Multi problem, Casusoverleg Veelplegers, coördinatiepunt nazorg (ex-) gedetineerden en de lokale zorg- en signaleringsnetwerken. Ook kijken de GG&GD Utrecht en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (Zorg en Veiligheid, Vernieuwend Welzijn, Werk en Inkomen) naar afstemming en integratie van toegangspoorten en indicatie of assessment voor alle Wmo-doelgroepen in een kwetsbare positie.

De voortgang van werkzaamheden in het primair proces en de in- en doorstroom worden gevolgd via de OGGz-veldmonitor. De jaarrapportage 2012 is beschreven in de OGGz veldmonitor Utrecht (Plantinga-Muis, Vleems en Van Bergen, 2012). Per 1 januari 2013 bevatte KRIS informatie over 4573 personen (dakloze en niet dakloze mensen) die sinds 2006 in het primair proces van het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang zijn aangemeld, besproken of ingestroomd. Daaronder waren 2083 feitelijk daklozen.

Registratie

In 2012 is, in overeenstemming met de G4, de Zelfredzaamheid-Matrix geïntroduceerd in het registratiesysteem van het primair proces. Het jaar 2012 was daarbij nadrukkelijk een overgangsjaar: van trajectmanagers werd verwacht dat zij in het registratiesysteem de trajectplannen voor hun klanten invoerden. Aanvullend kon ook de score op de Zelfredzaamheid-Matrix ingevoerd worden. Om dit te faciliteren zijn in 2012 ongeveer 150 trajectmanagers van diverse instellingen door de GGD Amsterdam getraind op het gebruik van de ZRM.

Tot april 2012 was het CIZ deelnemer aan de veldtafels. Dat had als belangrijk voordeel dat veldpartijen in één bijeenkomst konden komen tot een assessment en afspraken over gemeentelijke financiering en een pre-advies over de indicatie. Het argument van het CIZ voor beëindiging van hun deelname aan de veldtafels was de oneigenlijkheid van meedenken aan en toetsing van indicatie-adviezen. Dit heeft ertoe geleid dat veldpartijen zelf hun indicaties zijn gaan regelen, met als gevolg een sterke vermindering van aanmeldingen bij de veldtafels en tot zij-instroom in de keten. De indicatie-adviseurs van de GG&GD ramen de zij-instroom op ongeveer 40%. Het ontstaan van zij-instroom heeft sterke gevolgen voor de registratie, en daarmee de monitoring en verantwoording. Door bespreking van de overgrote meerderheid van instromers bij de veldtafels waren registratie en daarmee kerngegevens voor monitoring een automatische 'bijvangst'. Dat het CIZ niet langer deelnemer is aan de veldtafels, heeft geleid tot minder zicht op de registraties. De gemeente Utrecht heeft een verbeterplan in voorbereiding, dat moet leiden tot goede registratie in 2013.

6.3 Stabiele mixen (indicatoren 4B en 4C)

6.3.1 Daklozen voorzien van stabiele huisvesting, inkomen en hulpverlening (indicator 4B)

Het doel van de individuele trajecten is om dakloze mensen te voorzien van een stabiele huisvesting, een geregeld legaal inkomen en een stabiel contact met de hulpverlening: de zogenoemde 'stabiele mix'. Voor het eerst sinds 2007 kan het totaal aantal gerealiseerde stabiele mixen niet gerapporteerd worden doordat Utrechtse cijfers ontbreken, Amsterdam de cijfers moest schatten en Rotterdam de stabiele mix op een andere manier is gaan meten:

- zoals hiervoor besproken in §6.2.4, verloor de Gemeente Utrecht het zicht op de aantallen gerealiseerde stabiele mixen omdat het CIZ zich terugtrok uit de overleggen van de Brede Centrale Toegang en door de overgang op het registreren aan de hand van de ZRM;
- Amsterdam moet de aantallen gerealiseerde stabiele mixen schatten omdat het informatiesysteem heringericht en de dataverzameling gereorganiseerd worden. Daardoor is er van minder mensen informatie beschikbaar dan in voorgaande jaren;
- de Amsterdamse en Rotterdamse cijfers zijn niet meer vergelijkbaar met voorgaande jaren en met de andere drie steden omdat de stabiele mix er in 2012 anders bepaald wordt dan afgesproken. Rotterdam en Amsterdam bepalen de stabiele mix op basis van de zelfredzaamheidsmatrix, zie toelichtend kader 6.1.

Eén en ander houdt in dat vergelijking tussen de steden en met voorgaande jaren niet goed meer mogelijk is.

Kader 6.1. Definities stabiele mixen in de G4

Definitie stabiele mix in Den Haag en Utrecht t/m 2012 en Amsterdam en Rotterdam t/m 2011	**Definitie stabiele mix volwassenen in Amsterdam en Rotterdam 2012**
Minstens 3 maanden voorzien van alle drie de onderdelen stabiele huisvesting, (geregeld) inkomen en (stabiel) contact met hulpverlening, waarbij de onderdelen als volgt worden gedefinieerd: - *Stabiele huisvesting*: Cliënt beschikt de afgelopen drie maanden aaneengesloten over woonruimte. - *(Geregeld) inkomen*: Cliënt heeft de afgelopen drie maanden aaneengesloten een vast legaal maandelijks inkomen. - *(Stabiel) contact met hulpverlening*: Cliënt heeft de afgelopen drie maanden minstens eenmaal per maand contact gehad met belangrijkste hulpverlener uit keten en komt zijn trajectafspraken na. Per cliënt wordt er op alle relevante leefgebieden toegewerkt naar het van toepassing zijnde niveau. De drie leefgebieden worden gehanteerd als indicator. Als dit niveau is bereikt, en drie maanden wordt volgehouden, dan is er sprake van een 'stabiele mix'.	In Rotterdam tenminste 6 maanden en in Amsterdam minstens 4 maanden: tenminste beperkt zelfredzaam op vijf leefgebieden, zoals gemeten met de zelfredzaamheidsmatrix: - *huisvesting*: in veilige, stabiele huisvesting. Van beperkte zelfredzaamheid is sprake wanneer de huisvesting slechts marginaal toereikend is; in onderhuur; niet-autonome huisvesting. Voldoende en volledige zelfredzaamheid houdt in dat de cliënt meer autonomie heeft en minder bepalingen in het huurcontract. - *financiën*: Beperkte zelfredzaamheid houdt in dat de inkomsten tegemoet komen aan basisbehoeften, dat schulden gestabiliseerd zijn en dat er bewindvoering of inkomensbeheer geregeld is. Voldoende of volledige zelfredzaamheid houdt in dat men geen uitkering nodig heeft om aan basisbehoeften te voldoen en dat men zelf schulden aflost of spaart. - *lichamelijke gezondheid*: Beperkte zelfredzaamheid houdt in: lichte beperkingen, aandoeningen worden behandeld, zij het met minimale behandeltrouw. Voldoende of volledige zelfredzaamheid worden bepaald door goede behandeltrouw en/of afwezigheid van directe of voortdurende problemen. - *geestelijke gezondheid*: Beperkte zelfredzaamheid houdt in: milde of voorbijgaande symptomen, matige functioneringsmoeilijkheden en/of minimale behandeltrouw. Voor voldoende of volledige zelfredzaamheid zijn er minder symptomen en minder beperkingen en betere behandeltrouw. - *verslaving*: Voor beperkte zelfredzaamheid geldt dat de cliënt

	weliswaar aan middelengebruik gerelateerde problemen heeft, maar dat deze essentiële activiteiten van het dagelijks leven niet hinderen, en dat behandeltrouw minimaal is. Voor voldoende en volledige zelfredzaamheid moeten er geen aan middelengebruik gerelateerde problemen zijn en goede behandeltrouw, danwel dat de cliënt helemaal niet gebruikt. **Definitie voor *jongeren* Rotterdam 2011 en 2012** Voor jongeren is in Rotterdam naast deze vijf leefgebieden ook zelfredzaamheid op dagbesteding een (zesde) primair leefgebied waarop de jongere stabiel minstens beperkte zelfredzaamheid moet hebben voordat wordt gesproken van een stabiele mix - *dagbesteding:* van beperkte zelfredzaamheid is sprake bij laagdrempelige dagbesteding of arbeidsactivering. Van voldoende of volledige zelfredzaamheid is sprake bij hoogdrempelige dagbesteding of arbeidstoeleiding, opleiding, danwel betaald werk.

Bron: Trimbos-instituut. Beschrijving zelfredzaamheidsniveaus zijn ontleend aan Lauriks et al., 2010. Zie ook www.zelfredzaamheidmatrix.nl

In Den Haag bereikten 363 volwassenen de stabiele mix in 2012. Dat is minder dan de voorgaande jaren, toen er gemiddeld 468 nieuwe stabiele mixen per jaar gerealiseerd werden. Volgens de nieuwe meetmethode in Rotterdam bereikten er 134 volwassenen in 2012 de stabiele mix. Ook dat is aanzienlijk minder dan voorgaande jaren (tussen de 337 en 800 per jaar). Dit lagere aantal is het gevolg van de nieuwe definitie: het is moeilijker om zes maanden op vijf leefgebieden zelfredzaam te zijn dan om drie maanden een stabiel inkomen, huisvesting en contact met de hulpverlening te hebben. Daardoor bereiken minder mensen de nieuwe stabiele mix.

Amsterdam schat het totaal aantal volwassenen met stabiele mix in 2012 op 3.236. Het totaal aantal volwassen Amsterdammers dat sinds 2006 de stabiele mix bereikte (het cumulatieve totaal) is hoger: in 2011 waren het er 3.532. Bij een cumulatief aantal wordt steeds het aantal nieuwe mensen met stabiele mix opgeteld bij het aantal van vorig jaar en wordt er geen rekening gehouden met verhuizing, terugval of sterfte. Het cumulatieve aantal kan daardoor hoger worden dan het aantal dat op een peildatum in de stabiele mix verkeert. Daarnaast zal er net als in Rotterdam een trendbreuk optreden doordat Amsterdam de stabiele mix op een andere (strengere) manier bepaalt.

Door de problemen met de data-aanlevering kan niet bepaald worden in hoeverre de totale doelgroep voorzien is van de stabiele mix. In 2011 hadden 9.100 van de 14.300 mensen in traject de stabiele mix bereikt, ofwel 64%. Alleen Den Haag en Rotterdam bleken in staat te bepalen hoeveel zwerfjongeren in 2012 de stabiele mix bereikten. In de vorige monitorrapportage leverde ook Utrecht gegevens aan, zie tabel 6.3 (volgende paragraaf).

6.3.2 Daklozen voorzien van stabiele dagbesteding (indicator 4C)

Al in de eerste fase van het Plan van Aanpak benoemden het Rijk en de vier grote steden dagbesteding als een essentieel element van zinvolle maatschappelijke participatie van

de doelgroep van beleid. Een van de doelen van het Plan van Aanpak is om dakloze mensen "voor zover mogelijk [te] voorzien van inkomen, passende huisvesting, effectieve ondersteuning, zorg, zinvolle dagbesteding en (voor zover mogelijk) werk" (Rijk en vier grote steden, 2011). In de tweede fase van het Plan van Aanpak krijgt dagbesteding een nog prominentere plek omdat, aldus de opstellers, het hebben van dagbesteding bijdraagt aan blijvend herstel, zelfstandigheid en maatschappelijke participatie.

Om deze reden wordt vanaf 2011 het aantal dakloze mensen met stabiele mix en stabiele dagbesteding gemonitord: het aantal dakloze mensen dat gedurende minstens drie maanden is voorzien van een stabiele huisvesting, een stabiel inkomen, regelmatig contact onderhoudt met de hulpverlening èn minstens twee dagdelen per week dagbesteding heeft.

In Amsterdam was in 2011 het aantal mensen in de 'stabiele mix' met stabiele dagbesteding aanzienlijk hoger dan in de andere drie steden.. Amsterdam behaalde dit resultaat dankzij aanzienlijke investeringen in dagbesteding (tabel 6.3, zie ook hoofdstuk 9 hierna). In 2012 schat Amsterdam het aantal volwassenen met stabiele mix en stabiele dagbesteding op 2.099. Ook dit aantal is (hoewel hoger dan in de andere steden) lager dan in 2011. Dat komt omdat ook dit aantal geen cumulatief aantal is, maar een aantal op peildatum, zoals hiervoor uitgelegd.

Naar schatting kreeg in Den Haag iedereen die in 2011 of 2012 de stabiele mix van huisvesting, inkomen en hulpverlening bereikte ook stabiele dagbesteding. In Rotterdam zijn alle trajecten voor jongeren ook gericht op het bereiken van zelfredzaamheid in dagbesteding. De Haagse aantallen met stabiele mix en stabiele dagbesteding (indicator 4C) zijn iets hoger dan de aantallen met stabiele mix (al dan niet met stabiele dagbesteding, indicator 4B). In Den Haag beslaan de registraties voor mensen met stabiele mix sinds 2012 twee verschillende groepen. De aantallen voor indicator 4B betreffen de bewoners van opvanginstellingen. Sinds 2012 worden ook de voormalig dakloze mensen die zelfstandig wonen geregistreerd. Zij krijgen een extramuraal traject (zie ook Tuynman en Planije, 2011: 76). Voor indicator 4C worden de bewoners van opvanginstellingen met stabiele mix en dagbesteding opgeteld bij de gestabiliseerde zelfstandig wonende voormalig dakloze mensen met dagbesteding.

Tabel 6.3. Aantallen volwassenen en jongeren die voorzien zijn van stabiele mix en stabiele dagbesteding, 2011-2012

	Volwassenen		*Jongeren*	
	Aantal 2011	Cumulatief aantal 2012	Aantal 2011	Cumulatief aantal 2012
Amsterdam	2140	.[a]	.	.[b]
Rotterdam	194	.[c]	261	433
Den Haag	467	830	58	120
Utrecht	177	.	32	.

a) Amsterdam schat het aantal mensen met stabiele mix en stabiele dagbesteding in 2012 op 2.099. Dit is geen cumulatief aantal, zoals het aantal in 2011 wel is.

b) In Amsterdam is niet duidelijk hoe groot de populatie is: hoeveel jongeren een trajecthouder gehad hebben gemonitord zouden moeten worden. Wel is er bij 43 jongeren in traject die ingevoerd zijn in het registratiesysteem bekend wat de situatie van hen is. Van hen hebben er 20 (46%) een zogenaamde stabiele mix en 18 (42%) hebben een stabiele mix met dagbesteding.

c) Rotterdam bepaalde in 2012 de stabiele mix voor volwassenen op een andere manier dan in 2011 en anders dan in de andere steden, zie §6.3.1. Het aantal volwassen Rotterdammers met stabiele mix en stabiele dagbesteding in 2012 is niet bekend: dit kan variëren tussen 0 en alle 134 met stabiele mix. Het cumulatieve aantal in 2012 kan dus variëren tussen 194 en 328.

6.4 Stand van zaken zwerfjongerenbeleid

6.4.1 Amsterdam

In Amsterdam is het beleid ten aanzien van zwerfjongeren belegd bij het jeugdbeleid. De GGD screent de aangemelde zwerfjongeren en bepaalt of ze in aanmerking komen voor een individueel traject en maatschappelijke opvang of voor andersoortige ondersteuning. De ondersteuningsbehoefte wordt ondermeer aan de hand van de ZRM bepaald. De jeugdzorginstelling Spirit levert trajecthouders. Elk kwartaal bespreken de trajecthouders samen met de zwerfjongeren in de instellingen de vorderingen op hun traject en veranderingen in zelfredzaamheid.

Het aantal aangemelde zwerfjongeren bij de GGD ligt al jaren rond de 300 tot 350 jongeren per jaar. Dit aantal is gedaald in 2011: er zijn toen 213 jongeren aangemeld. Ongeveer de helft voldoet aan de criteria voor een individueel traject en maatschappelijke opvang. Van hen is de helft een jongen, de helft een meisje van wie de helft een kind meeneemt of zwanger is. Ongeveer een derde heeft een Surinaamse achtergrond, een kwart is van Marokkaanse herkomst. De helft van de jongeren heeft een verleden met jeugdzorg. Het merendeel heeft schulden, een derde meer dan 5000 euro. Een kwart heeft een verstandelijke beperking. Het merendeel kent een psychiatrische stoornis, waaronder cannabismisbruik.

Lag de focus van het zwerfjongerenbeleid de vorige jaren vooral op het organiseren van ketensamenwerking en instroom van de jongeren binnen de ketenaanpak, in 2012 werden nieuwe doelen geformuleerd. De uitgangspunten van het zwerfjongerenbeleid

zijn: –geen jongeren op straat; –versterk de sociale netwerken rondom de jongeren op elk moment binnen een traject; –regie op de door- en uitstroom door de ketenaanpak; –en bereiken van maximale zelfredzaamheid van de jongeren.

6.4.2 Rotterdam

Het Rotterdamse zwerfjongerenbeleid lijkt op het beleid ten aanzien van volwassen dakloze mensen en is beleidsmatig ondergebracht in het Plan van Aanpak MO II. De zwerfjongeren worden aangemeld bij de maatschappelijke opvang door het veldwerk, instellingen maar ook de cliënten zelf kunnen zich aanmelden. Na zorgvraagverduidelijking krijgen de zwerfjongeren een traject toegewezen (zie §6.2.2 hiervoor). De aanpak voor zwerfjongeren is een trajectmatige aanpak, vergelijkbaar met die zoals deze al in de eerste fase van het Plan van Aanpak werd gebruikt. De voortgang op de trajecten wordt gevolgd aan de hand van de Zelfredzaamheid-Matrix, die nu breed ingevoerd is (zie ook kader 6.1 in §6.3.1).

Zwerfjongeren worden toegewezen aan een instelling –meestal de instelling waar de cliënt ook gaat wonen– die binnen vier weken de zorgvraag verduidelijkt. In principe worden zwerfjongeren direct geplaatst in de woon-setting: voor zwerfjongeren zijn er slechts 13 plekken in de crisisopvang.

De Traject Toewijzingscommissie Jongeren (TTCJ) stelt de trajecten vast. In de TTCJ nemen alle partijen deel die iets kunnen inbrengen met betrekking tot de trajecten van de jongeren. Ook het Veiligheidshuis neemt deel, of levert voorafgaand aan de bespreking van de casussen informatie waarover zij beschikt. De gemeente zit de TTCJ voor. De hulpverlener vult elk kwartaal de ZRM voor de betrokken jongere in. Wanneer daaruit blijkt het traject stagneert, of dat de jongere terugvalt bespreken de trajectregisseur en de hulpverlener de voortgang van het traject. Zo wordt de voortgang van de trajecten bewaakt. De hoofddossierhouder –in principe de instelling waar de jongere woont– kan partners aanspreken op hun afspraken met betrekking de trajecten. Leidt dat tot onvoldoende resultaat, dan neemt de trajectregisseur dat over. Leidt dat niet tot resultaat, dan is er een opschalingsmodel.

Het Centraal Onthaal Jongeren (COJ; het meldpunt voor dak- of thuisloze jongeren) is ondergebracht bij het Jongerenloket. Dit is een goede vindplaats, want het Jongerenloket is het centrale punt voor alle Rotterdamse jongeren met een inkomens-, scholings- of werkgelegenheidsprobleem. Alle trajecten worden geregistreerd in e-Vita (het cliëntvolgsysteem voor o.a. de MO). Dagelijks wordt daarin ook bijgewerkt waar de zwerfjongere verblijft, zodat de verblijfplaats van elke zwerfjongere bekend is.

De belangrijkste doelstelling met betrekking tot de zwerfjongeren is het bevorderen van hun zelfredzaamheid. Jongeren krijgen een traject gericht op perspectief, dat wil zeggen met dagbesteding (werk en/of scholing) en aanpak op de andere leefgebieden waarop dat nodig is. Een belangrijk aandachtspunt is het voorkomen van het vergroten van schulden. Rotterdam is een pilot gestart waarbij jongeren in de Bijzondere Jongerenhuisvesting die problematische schulden hebben in inkomensbegeleiding genomen worden. Doel hiervan is stabilisering van de schulden, continuering van het begeleidingstraject en waar mogelijk schuldsanering.

6.4.3 Den Haag

Het zwerfjongerenbeleid van de Gemeente Den Haag is bestuurlijk en beleidsmatig ondergebracht bij het programmabureau Jeugd. Voor de (maatschappelijke) opvang van zwerfjongeren wordt samengewerkt met het team Den Haag onder Dak, dat verantwoordelijk is voor de prestatievelden 8 en 9 van de Wmo).

Zwerfjongeren melden zich aan voor de maatschappelijke opvang via het CCP, waar zij een intake krijgen aan de hand van het ADF[8]. Daarnaast werken instellingen voor maatschappelijke opvang ook met het plan Actieve Toeleiding, om iedereen (ook jongeren) binnen acht weken in een goede vervolgplek te plaatsen. Het JongereninterventieTeam (JIT) wordt vaak ingezet voor de begeleiding. Het CCP monitort de voortgang van de trajecten. Wanneer jongeren (al dan niet na korte periode in de nachtopvang) uitstromen naar begeleid wonen trajecten vallen ze onder verantwoordelijkheid van het programmabureau Jeugd en worden ze niet meer gemonitord door CCP.

In 2012 zijn 482 unieke jongeren geteld. Dit is een daling van het aantal ten opzichte van voorgaande jaren (827 in 2011 en 932 in 2010). Naar het waarom van deze daling en de kenmerken van de populatie wordt nog onderzoek gedaan.

Het Haagse zwerfjongerenbeleid focust zich op drie doelstellingen: 1) preventieve inzet gericht op eigen kracht van jongeren om dakloosheid te voorkomen; 2.) het in stand houden van voldoende opvangvoorzieningen en 3) het verbeteren van de nachtopvang voor jongeren. Dit laatste doel werd geformuleerd naar aanleiding van de Tour zwerfjongeren, een beleidsimpuls van het Ministerie van VWS om het zwerfjongerenbeleid in iedere centrumgemeente een stap vooruit te helpen. Onder leiding van de gemeente zijn de MO-instellingen bezig de nachtopvang voor jongeren te harmoniseren. Dit houdt in dat er een aparte nachtopvang komt voor jongeren (22 jr en jonger). In 2011 was deze nog gecombineerd met de nachtopvang voor mensen van 23 jaar en ouder. In deze opvang verblijven de jongeren in principe maximaal acht weken. Gedurende die periode wordt er intensief ingezet op het eigen netwerk van de jongeren en aansluiting op specifieke dagbesteding voor jongeren.

6.4.4 Utrecht

Het beleid rond zwerfjongeren is in Utrecht onderdeel geworden van de transformatie van de jeugdzorg. Er wordt met instanties in de stad samengewerkt en beleidsmatig worden zaken afgestemd binnen de transformatie van de jeugdzorg en met bij MO betrokken partijen. Voor jongeren is er een speciale jeugdtafel voor diagnostiek en ondersteuning bij indicatie en verwijzing. Tegelijkertijd werkt Utrecht aan een nieuw samenwerkingsmodel van uitvoerendde instellingen onder regie van de gemeente.

Een team van het UMC Utrecht biedt benodigde diagnostische ondersteuning. Plaatsing en doorstroom is er in veelal specialistische instellingen voor opvang, huisvesting en begeleiding. De zwerfjongere krijgt een trajectbegeleider die de regie voert over het hele traject.

8 Aanmeldings- en diagnoseformulier, zie Rijk en vier grote steden, 2006: 23 en ibidem: bijlage II.

De belangrijkste doelstellingen van het Utrechtse zwerfjongerenbeleid zijn het voorkomen van dakloosheid, en indien de jongeren toch dakloos zijn, weer onderdak brengen en werken aan maatschappelijk herstel. In de individuele hulpverlening ligt de focus op terugkeer naar en versteviging van het nog bestaande netwerk van jongeren en, waar dat niet kan, naar een snelle realisatie van de juiste opvang.

Het betreft ongeveer 240 zwerfjongeren, even veel als in 2011. Twee belangrijke knelpunten bij het realiseren van de doelstellingen zijn schuldenproblematiek en gebrek aan passende huisvesting. Jongeren hebben maar weinig inkomen en kunnen schulden dus maar beperkt aflossen. Vanwege hun weerbarstige schuldenproblematiek is het ook weer moeilijk om huisvesting voor ze te vinden. Een ander knelpunt is de beperkte doorstroom naar eigen huisvesting. Het vastzitten van de woningmarkt is daar debet aan.

In Utrecht hebben (ex-)zwerfjongeren hun krachten gebundeld in U2 B Heard!, het cliëntenplatform voor dak- en thuislozen jongeren in Utrecht. Onder aanvoering van het jongerenplatform voor en door (ex-) dak- en thuisloze jongeren en het Verwey-Jonker Instituut is in 2012 de voorbereiding gestart van het PAju! project (Participatie Audit (zwerf)Jongeren Utrecht (PAju!). Een keuringsteam van jongeren en onderzoekers zal in totaal 11 Utrechtse woon- en begeleidingsinstanties onder de loep nemen. Dit gebeurt door het afnemen van interviews onder medejongeren. De uitkomsten leveren feedback voor de betreffende instellingen, input voor beleidsontwikkeling en verbeterplannen. Na enige tijd vindt een herkeuring plaats. In januari 2013 is het project officieel van start gegaan en is begonnen met het doorlichten van de betrokken voorzieningen.

7 Overlast verminderen

7.1 Vermindering overlast (indicator 5)

In het kader van het Plan van Aanpak maatschappelijke opvang hebben gemeenten instrumenten en voorzieningen ontwikkeld om de door dakloze mensen veroorzaakte overlast te verminderen. Zo ontwikkelden zij de richtingwijzer hantering BOPZ (zie ook bijvoorbeeld Maas en Planije, 2010) en voorzieningen voor langdurig verblijf voor overlastgevende doelgroepen en werken ze nauw samen met het veiligheidshuis en penitentiaire inrichtingen (zie volgende paragraaf, §7.2). Buiten het kader van het Plan van Aanpak doen gemeenten nog veel meer om overlast - waaronder die welke veroorzaakt wordt door dakloze mensen– terug te dringen –bijvoorbeeld in het kader van de veelplegersaanpak.

Een van de uitgangspunten van het Plan van Aanpak is dat adequate hulpverlening en bevordering van zinvolle deelname aan de maatschappij ertoe zal leiden dat dakloze mensen minder overlastgevend gedrag hoeven te vertonen. De geldigheid van dit uitgangspunt is inmiddels afdoende onderbouwd op basis van cijfers ten behoeve van indicator 5: overlast. Dakloze personen die de stabiele mix bereikt hebben, plegen gemiddeld de helft minder misdrijven en overtredingen dan dakloze personen die wel in een individueel traject zitten, maar de stabiele mix nog niet bereikt hebben (tabel 8.1).

De cijfers zijn tot stand gekomen door elk jaar in elke stad een steekproef te trekken van tweemaal minstens 100 personen uit de doelgroep van het Plan van Aanpak: eenmaal onder dakloze mensen die minstens drie maanden een stabiele woonruimte, een stabiel en legaal inkomen en een stabiele relatie met de hulpverlening hebben (de 'stabiele mix'), en eenmaal onder dakloze mensen die nog in traject zijn en niet in een stabiele situatie verkeren. Vervolgens vergelijken de steden van beide groepen hoeveel misdrijven en overtredingen deze 100 personen in het afgelopen jaar op hun naam hadden staan. Een afname in overlast en misdrijven kan dan toegeschreven worden aan het bereiken van de stabiele mix.

In 2012 konden alleen Rotterdam en Den Haag nieuwe aantallen aanleveren over aantallen overtredingen en misdrijven onder de doelgroep (tabel 8.1). De Rotterdamse aantallen overtredingen en misdrijven zijn gebaseerd op politiecijfers; de Haagse cijfers zijn gebaseerd op vermeldingen bij het Openbaar Ministerie. De Haagse cijfers zullen dus vooral de misdrijven en zwaardere overtredingen betreffen, terwijl bij de Rotterdamse cijfers ook lichtere overtredingen meegeteld worden. In Rotterdam plegen mensen met stabiele mix gemiddeld 76% minder overtredingen en misdrijven dan mensen met een traject, maar zonder stabiele mix. In Den Haag is dat verschil 35%. Utrecht kon in 2012 niet bepalen wie in de stabiele mix verkeert (zie §6.2.4 en 6.3 hiervoor). Amsterdam leverde gegevens aan over aandelen zeer actieve veelplegers in de doelgroep, zie hierna.

Tabel 7.1. Gemiddeld aantal gepleegde misdrijven en overtredingen per jaar per persoon in twee steekproeven en procentueel verschil van mensen met stabiele mix t.o.v. mensen in traject zonder stabiele mix, per stad en G4, 2010-2012.

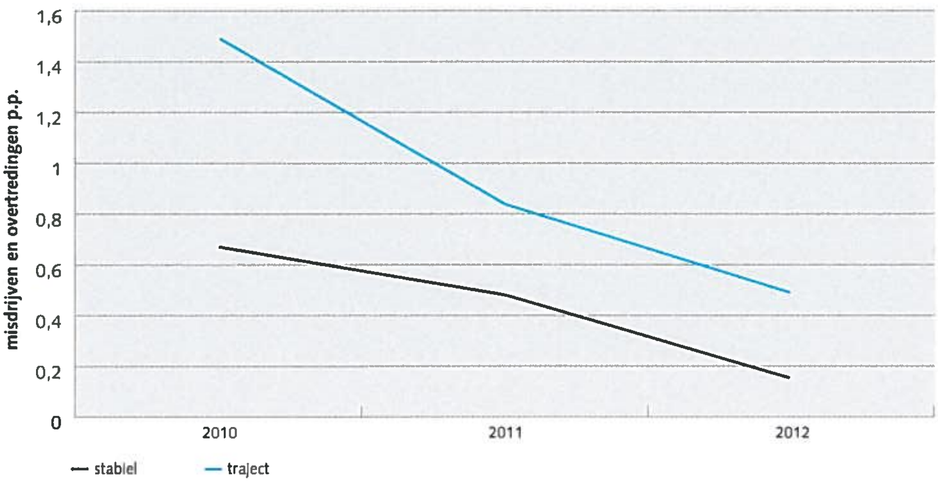
		2010		2011		2012	
Stad	Groep	Aantal per persoon	Verschil stabiel t.o.v. niet stabiel	Aantal per persoon	Verschil stabiel t.o.v. niet stabiel	Aantal per persoon	Verschil stabiel t.o.v. niet stabiel
Rotterdam	stabiele mix	0,87	-39%	0,56	-57%	0,18	-76%
	in traject, niet stabiel	1,43		1,29		0,74	
Den Haag	stabiele mix	0,22	-84%	0,42	+14%	0,17	-35%
	in traject, niet stabiel	1,37		0,37		0,26	
Amsterdam	stabiele mix	0,92	-21%	.		.	
	in traject, niet stabiel	1,17		.	.[a]	.	.[a]
Utrecht	stabiele mix	0,68	-63%	0,40	-64%	.	
	in traject, niet stabiel	1,84		1,10		.	.
G4[b]	stabiele mix	0,67	-52%	0,49	-36%	0,18	-55%
	in traject, niet stabiel	1,45		0,83		0,50	

a) Het aandeel Amsterdamse veelplegers onder de groep mensen met een stabiele mix was in 2011 64% en in 2012 40% lager dan onder de groep mensen met een traject en zonder stabiele mix, zie tekst en Bijlage 1.

b) Weergegeven is het gemiddelde van de steden die gegevens aanleverden: in 2010 het gemiddelde van alle vier, in 2011 van drie steden, en in 2012 van twee.

De cijfers laten dus een halvering zien van de overlast veroorzaakt door dakloze mensen. Met enig voorbehoud lijken de cijfers nog een tweede conclusie te rechtvaardigen: in het algemeen lijken dakloze personen (met of zonder stabiele mix) sinds 2010 steeds minder overtredingen en misdrijven te plegen. Dat tonen de onderste twee rijen in tabel 7.1, die in grafiek 7.1 ook grafisch zijn weergegeven. Het voorbehoud bestaat er voornamelijk uit dat de cijfers in 2010 dakloze mensen uit alle vier de steden betroffen, in 2011 uit drie steden, en in 2012 uit slechts twee. Ook zijn cijfers niet helemaal vergelijkbaar tussen de steden, zoals hiervoor betoogd. Toch lijkt zich wel een trend voor te doen.

Grafiek 7.1. Gemiddeld aantal misdrijven en overtredingen per persoon per jaar door dakloze mensen in traject en met stabiele mix in de G4, per groep, 2010-2012.



Bron: Trimbos-instituut (Monitor Plan van Aanpak MO 2012)

Amsterdam leverde gegevens aan over 'zeer actieve veelplegers' onder de mensen met een (lopend) trajectplan. Zeer actieve veelplegers hebben de afgelopen vijf jaar tenminste vijf maal een misdrijf gepleegd, waarvan minstens een maal in het laatste jaar[9]. In 2012 waren er onder de mensen met stabiele mix 40% minder zeer actieve veelplegers dan onder mensen met traject, maar zonder stabiele mix. In 2011 was dat verschil groter, namelijk 64%. Dat komt doordat het aandeel zeer actieve veelplegers onder de mensen met een traject afnam, maar onder de mensen met stabiele mix niet (tabel 8.2).

Tabel 7.2. Aandelen zeer actieve veelplegers onder doelgroep PvA MO in Amsterdam, in procenten, 2011-2012.

	2011	2012
Stabiele mix	3	3
In traject, niet stabiel	9	5

Bron: Trimbos-instituut (Monitor Plan van Aanpak MO 2012)

9 Het betreft misdrijven die geregistreerd staan in het Dienst Herkenningssysteem (HKS) van de politie. Dit is een landelijk politieregistratiesysteem waarin sinds de jaren '80 alle delicten met bekende dader worden geregistreerd.

7.2 Samenwerking met Veiligheidshuis en penitentiaire inrichtingen

Eén van de doelstellingen van het Plan van Aanpak is voorkomen dat mensen die uit de gevangenis komen weer dakloos worden. Tussen Rijk en gemeenten zijn afspraken gemaakt over het bieden van nazorg na detentie voor de veelplegers en het voorkomen van dakloosheid na detentie voor de OGGz-doelgroep. Het gaat daarbij om nazorg op de leefgebieden wonen, inkomen, ID-bewijzen, werk en zorg. In het samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers staat een persoongerichte en integrale aanpak centraal, gebaseerd op samenwerking.

De nazorg aan ex-gedetineerden kreeg behalve door het samenwerkingsmodel een impuls door extra budget: het Rijk stelde in 2010 en 2011 tweemaal 6 miljoen euro beschikbaar. In 2012 ontvingen de centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang €4 miljoen, en in 2013 €2 miljoen voor de nazorg aan ex-gedetineerden (VNG, 2011).

Het gevangeniswezen moet bij aanvang van detentie zorgdragen voor bundeling van alle relevante informatie voor reïntegratie in de samenleving. Uitgangspunt in het samenwerkingsmodel is dat zowel het gevangeniswezen als de gemeente voor een optimale wederzijdse informatie-uitwisseling zorg dragen (VNG, 2009). Daarvoor zijn Medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening (MMD-ers) aangesteld binnen de penitentiaire inrichtingen (PI) om ervoor te zorgen dat ex-gedetineerden die zorg of hulp nodig hebben in de plaats van herkomst worden opgevangen. Gemeenten beschikken over vaste contactpersonen nazorg.

7.2.1 Amsterdam

In Amsterdam inventariseren MMD-ers in de penitentiaire inrichting de hulpvraag van gedetineerden en geven die door aan de gemeente. De nazorg wordt geregeld door het Frontoffice Nazorg, een multidisciplinair team van medewerkers van de Dienst Werk en Inkomen (DWI), de GGD, en de dienst Wonen Zorg en Samenleven. Het Frontoffice is ondergebracht bij het Veiligheidshuis.

Om dakloosheid na detentie te voorkomen, kunnen gedetineerden die hun huur niet kunnen betalen in aanmerking komen voor doorbetaling van hun huur via de bijzondere bijstand gedurende maximaal zes maanden. Gedetineerden zonder huisvesting na detentie krijgen toegang tot de maatschappelijke opvang, of tot specifieke voorzieningen, zoals begeleid wonen van Stichting STEK of Exodus. Ook kunnen gedetineerden hun huis in bewaring geven aan een tijdelijke huurder: huisbewaring. Hierbij gaan de woningcorporatie en de tijdelijke huurder een huurovereenkomst met tijdelijke duur aan.

7.2.2 Rotterdam

Tijdens detentie inventariseren MMD-ers welke nazorg gedetineerden eventueel nodig hebben na hun ontslag uit detentie. Zij geven deze informatie door aan het gemeentelijk meldpunt. Dit meldpunt verdeelt de verzoeken onder gemeentelijke trajectregisseurs die zich bezig houden met nazorg op het gebied van inkomen, huisvesting, paspoort,

zorgverzekering, dagbesteding en (OGGz-)zorg. Om te voorkomen dat mensen dakloos worden door detentie, is het in uitzonderingsgevallen mogelijk dat de gemeente voor een bepaalde periode huisvestingslasten doorbetaalt[10].

Het Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond verzorgt de nazorg voor geprioriteerde groepen ex-gedetineerden met complexe problematiek. Trajectregisseurs voeren nazorgtaken uit en zorgen voor inbedding met andere aanpakken vanuit het Veiligheidshuis, zoals de veelpleger aanpak, overvallers, de aanpak huiselijk geweld, of de aanpak jeugd. In het Veiligheidshuis vindt een casusoverleg nazorg plaats. Hierin bespreken de ketenpartners de nazorg voor Rotterdamse (ex-) gedetineerden met ingewikkelde meervoudige problematiek. Aan het overleg nemen gemeentelijke partners, Stichting Reclassering Nederland en Dienst Justitiële Inrichtingen deel (agendaleden zijn politie Rotterdam-Rijnmond, Openbaar Ministerie, Bouman Reclassering en de bij de persoonsgerichte aanpak betrokken gemeentelijke diensten). De overige nazorgvragen worden binnen de gemeente opgepakt door trajectregisseurs.

In Rotterdam loopt in de penitentiaire inrichting locaties De Schie en Hoogvliet een pilot voor preventief gehechten en kort gestraften (kortweg kortgestraften, korter dan 4 maanden), onder projectleiding van de (Rijks-) Dienst Justitiële Inrichtingen. Het doel van deze pilot is om er voor te zorgen dat de zorg - die een kortgestrafte voorafgaand aan zijn of haar detentie al kreeg- tijdens en na detentie door blijft gaan. Dat betekent onder meer dat medewerkers van zorgaanbieders binnen de penitentiaire inrichting aan kortgestraften hulp komen verlenen. Een ander doel is om kortgestraften terug of toe te leiden naar zorg, bijvoorbeeld door na te gaan of en welke diagnosestelling nodig is. Bij gedetineerden die korter dan een maand in de gevangenis zitten is de tijd te kort om aan goede zorgvraag verduidelijking te doen. Wel kan de cliënt telefonisch advies vragen om hem verder te helpen.

7.2.3 Den Haag

Het gemeentelijke bureau Nazorg coördineert de nazorg aan Haagse ex-gedetineerden. Zogenoemde buitendienstmedewerkers van het bureau, dat zijn medewerkers van de gevangenissen in de regio (waar 70% van de Haagse gevangenen zitten), bezoeken gevangenen tijdens detentie en inventariseren de hulpbehoefte. Deze geven zij door aan het bureau Nazorg. Gedetineerden die onder toezicht staan van Reclassering vallen onder verantwoordelijkheid van Reclassering, gedetineerden met een enkelvoudige hulpvraag worden doorverwezen, en gedetineerden met meervoudige problematiek bemiddelt het Bureau Nazorg naar een passend aanbod.

Bureau Nazorg schept de voorwaarden voor duurzame reïntegratie door te zorgen voor huisvesting, ID-bewijs, inkomen, schuldhulp en zorg. Tevens is het bij alle nazorgtrajecten het einddoel dat de deelnemer een zinvolle dagbesteding heeft en kan houden. In de visie van bureau Nazorg is dit het meest effectieve middel om recidive te verminderen.

10 Rotterdam doet dit in uitzonderingsgevallen: voor mensen die in het buitenland gevangen zitten wordt de huur niet doorbetaald.

Vanaf de start van Bureau Nazorg in juli 2012 zijn er ongeveer 340 gedetineerden geholpen door het bureau, hetzij door een doorverwijzing, hetzij door een persoonlijk gesprek met de buitendienstmedewerker van Bureau Nazorg. In 2012 kocht het bureau Nazorg circa 760 trajecten in, waarvan circa 400 trajecten materieel juridische dienstverlening door de Parnassia Bavo Groep, 250 dagbestedingstrajecten voor ex-gedetineerden met chronische verslaving of psychiatrische problematiek, ca. 60 begeleidwonentrajecten, en ca 50 advies-, motivatie en begeleidingstrajecten bij het Leger des Heils en Reclassering.

7.2.4 Utrecht

De Dienst Justitiële Inrichtingen verstrekt informatie over alle gedetineerde Utrechters die vrijkomen aan het coördinatiepunt nazorg (ex-)gedetineerden. Conform het nazorgbeleid brengen MMD-ers en medewerkers van de gemeente tijdens detentie de nazorgbehoefte van gedetineerden op de vijf leefgebieden in kaart. Wanneer de gedetineerde bekend is in de OGGz-keten, informeert het coördinatiepunt altijd de betrokken trajectmanager. Wanneer het nodig is om de gedetineerde een plek en zorg en ondersteuning te geven in de maatschappelijke opvang, legt het coördinatiepunt contact met de Brede Centrale Toegang, die een en ander regelt. Soms is pas heel kort van te voren duidelijk wanneer iemand vrij gaat komen. Daardoor is het niet altijd mogelijk om tijdig alles te regelen wat nodig is.

Het coördinatiepunt nazorg kan verschillende acties ondernemen om te voorkomen dat gedetineerden dakloos worden. Als de gedetineerde begeleid of beschermd woont, kan het coördinatiepunt met de zorgaanbieder een bepaalde termijn van behoud van woonruimte overeenkomen. Wanneer de gedetineerde zelfstandig woont, overleggen nazorgmedewerkers met de verhuurder. In bijzondere gevallen, waaronder bij de OGGzdoelgroep, kan de afdeling werk en inkomen ervoor zorgen dat de huur tijdelijk doorbetaald wordt. Wanneer de gedetineerde niet de enige gebruiker van de woning is, wordt gekeken wat voor achterblijvers noodzakelijk is. In dit kader wordt samengewerkt met het project Voorkom Huisuitzetting, sociaal beheerders van de woningcorporaties buurtteams en eventuele andere betrokkenen.

Het coördinatiepunt nazorg (ex-)gedetineerden is gehuisvest in het Veiligheidshuis regio Utrecht. Nazorg levert voor de casusoverleggen veelplegers informatie aan en woont deze overleggen ook bij. Trajectmanagers van de verschillende betrokken zorginstellingen hebben ook vertegenwoordigers in de casusoverleggen. Zo wordt rondom veelplegers op casusoverleg heel nauw afgestemd. Het coördinatiepunt kan gedetineerden ook agenderen in het Casusoverleg Veelplegers (JCV) of in het Casusoverleg Muliti Problem (COMP). Er zijn ook gedetineerden met enkelvoudige problematiek: bij hen wordt per individu bekeken hoe continuïteit van zorg kan plaatsvinden vooraf, tijdens en na detentie.

8 Verbeteren uitstroom

Om de kwaliteit van zorg te verbeteren wordt in de tweede fase van het Plan van Aanpak als prioriteit genoemd: het 'versnellen van doorstroom binnen- en uitstroom uit instellingen door financiële prikkels en prestatieafspraken' (Rijk en vier grote steden, 2011).

8.1 Uitstroom naar zelfstandig wonen bevorderen (indicator 12)

Zoals in §2.3.1 besproken, wordt indicator 12 in 2012 anders gemeten dan in 2011, omdat de administratieve lasten voor de indicator te hoog bleken en het veel aanpassingen aan registratiesystemen zou vergen om de vergelijkbaarheid van de gegevens tussen de steden te verbeteren. De academische werkplaats MO van de vier grote steden, USER-G4, is voornemens om stromen tussen de verschillende treden op de 'OGGz-ladder van uitval en herstel'[11] te monitoren aan de hand van (onder meer) gegevens over de capaciteit van voorzieningen, aantallen gebruikers, instroom en uitstroom en verblijfsduur. Voor de Monitor Plan van Aanpak worden deze gegevens ook gebruikt als indicator om de uitstroom naar zelfstandig wonen te volgen.

Alleen de GGD-en van Amsterdam en Utrecht waren in staat om hierover gegevens te leveren (tabel 8.1). Hoewel de waarde van de indicator groter is bij langere tijdreeksen, laat de vergelijking tussen de twee steden toch al een verschil zien. Zo lijkt Amsterdam meer dan Utrecht in te zetten op begeleid wonen: in Amsterdam zijn er 3,3 maal zoveel plaatsen begeleid zelfstandig wonen als plaatsen in de 24-uurs opvang, tegen 1,7 maal zoveel in Utrecht.

Tabel 8.1. Aantal plaatsen begeleid zelfstandig wonen en 24-uurs opvang in Utrecht en Amsterdam, 2012

	Amsterdam	*Utrecht*[a]
Begeleid zelfstandig wonen	786	403
24-uurs opvang	240	239

Bron: G4-USER.

a) Per 1 jan 2013.

Een ander verschil tussen de twee steden is dat zwerfjongeren in Amsterdam niet opgevangen worden in de 24-uurs opvang, en in Utrecht wel. In Amsterdam hebben in 2012 in totaal 984 volwassenen en 100 jongeren (jonger dan 23 jaar) gebruik gemaakt van begeleid zelfstandig wonen en maakten er 354 volwassenen gebruik van de 24 uurs

11 De OGGz-ladder van uitval en herstel is een conceptueel model om vindplaatsen van risico- en doelgroepen en zorgtaken in de OGGz te ordenen. Zie ook Tuynman en Planije, 2011: 81 en Wolf, 2006; Van Bergen, 2006.

opvang. Utrecht leverde aantallen cliënten op peildatum (tabel 8.2). Er doen zich in Utrecht geen grote verschuivingen voor in 2012.

Tabel 8.2 Aantal cliënten/ cliëntsystemen begeleid zelfstandig wonen en 24-uursopvang in Utrecht begin en eind 2012[a]

	Jongeren (≤23 jr)		*Volwassenen (≥24 jr)*	
	1 jan 2012	1 jan 2013	1 jan 2012	1 jan 2013
Begeleid zelfstandig wonen vanuit MO[b]	.	.	377	378
24-uurs opvang	34	38	182	186

Bron: GGD Utrecht.

a) Een deel van de voorzieningen voor begeleid wonen is ook voor gezinnen. Daar telt men geen personen maar cliëntsystemen.

b) Geen uitsplitsing naar leeftijd mogelijk.

In 2012 gingen in Amsterdam 310 mensen begeleid zelfstandig wonen. In 2011 stroomden er 182 mensen vanuit dakloosheid of intramurale instellingen uit naar begeleid wonen (Tuynman en Planije, 2011: 82); onbekend is het aantal mensen dat in 2011 al zelfstandig woonde en woonbegeleiding kreeg. In 2012 was de gemiddelde verblijfsduur in de 24-uurs opvang in Amsterdam 21 maanden; 115 mensen stroomden in de 24-uursopvang in. Amsterdam realiseerde 379 nieuwe trajecten voor volwassenen in 2012.

In Rotterdam stroomden in 2012 245 jongeren met traject uit naar begeleid wonen die al een tijd niet veranderden in hun zelfredzaamheid[12]. Sinds 2011 zijn er in Rotterdam in totaal 433 jongeren stabiel en beperkt zelfredzaam (zie tabel 6.3 in §6.3.2). In 2012 waren er naar schatting 228 volwassenen met stabiele mix wiens traject werd afgesloten omdat ze positief uitstroomden of elders gingen wonen. Dat is bijna een kwart meer dan in 2011: toen waren dat er 183[13].

Den Haag continueerde de indicator van vorig jaar, en telde de uitstroom uit de maatschappelijke opvang naar zelfstandig wonen met of zonder ambulante begeleiding. Er stroomden iets minder volwassenen en iets meer jongeren uit dan vorig jaar (tabel 8.3). Afgezet tegen 435 nieuwe trajecten voor volwassenen, kan een uitstroom van 228 uit de maatschappelijke opvang betekenen dat hetzij de druk op de maatschappelijke opvang in Den Haag toeneemt, hetzij dat veel mensen uitstromen naar andere sectoren als bijvoorbeeld de RIBW's of naar andere gemeenten.

12 Dit wordt in Rotterdamse beleidstaal een 'stabiele eind-ZRM' genoemd, niet te verwarren met de stabiele mix. De 'eind-ZRM' betreft de laatste scores op de zelfredzaamheidsmatrix die opgemaakt wordt als de jongere uit begeleiding gaat. Stabiel wil zeggen dat deze scores hetzelfde zijn als de keer ervoor dat de ZRM bij hen werd afgenomen. De maat is ontwikkeld omdat jongeren sneller hun begeleiding afbreken dan volwassenen.

13 Deze aantallen zijn beide 10% lager dan de geregistreerde aantallen. Rotterdam schat dat 10% van deze personen op het moment van meten niet meer in de stabiele mix verkeerden.

Tabel 8.3. Uitstroom vanuit de maatschappelijke opvang in Den Haag, 2011-2012

	2011	*2012*
Aantal personen ≤ 22jr	45	52
Aantal personen ≥ 23jr	258	228

Bron: Trimbos-instituut (Monitor Plan van Aanpak MO 2011, 2012)

De gemeente Den Haag deed in 2012 een aanvullend onderzoek naar uitstroom uit de maatschappelijke opvang (Gemeente Den Haag, 2013). Van de 396 onderzochte personen (jongeren en volwassenen) stroomde de helft (49%) uit naar zelfstandig wonen, twee op de tien (21%) naar begeleid wonen, en verder kleine groepen naar familie (8%), naar een andere regio of een ander land (6%), naar groepsbegeleid wonen (5%), en naar een verblijfsvoorziening (4%).

8.2 Afspraken met woningbouwcorporaties (indicator 14)

In het Plan van Aanpak Tweede Fase (Rijk en vier grote steden, 2011: 14-15) worden afspraken met woningbouwcorporaties benoemd als een belangrijk instrument om doelstellingen van de Tweede Fase van het Plan van Aanpak te kunnen bereiken. Doordat in de eerste fase van het Plan van Aanpak veel dakloze mensen in zorg en onder dak zijn gebracht, is in de tweede fase de door- en uitstroom uit de maatschappelijke opvang urgent geworden. Afspraken over het aantal woningen dat woningbouwcorporaties beschikbaar stellen voor dakloze mensen, de spreiding van woningen over de stad en de regio, en over het aanbrengen van meer variatie in woonvormen die ruimte bieden aan het uitgangspunt 'gewoon wonen in eigen regie' moeten deze door- en uitstroom bevorderen.

8.2.1 Amsterdam

De meerjarige afspraken die Amsterdam in 2011 met woningbouwcorporaties maakte houden in dat er in de jaren 2011 tot en met 2014 300 woningen in de bestaande voorraad en in nieuwbouw beschikbaar komen voor de doelgroep: 75 per jaar. Om meer variatie in het begeleidingsaanbod op zelfstandige woningen aan te brengen wordt het aantal Housing First woningen wordt fors uitgebreid: eind 2012 zijn er al 160 gerealiseerd. In §3.1.1 wordt verder ingegaan op de verschillende instrumenten die Amsterdam inzet om uitstroom te verbeteren.

8.2.2 Rotterdam

Jaarlijks maakt de gemeente Rotterdam afspraken met de corporaties over de levering van woningen voor de huisvesting van bijzonder doelgroepen, waaronder ex-dak –en thuislozen en ex-gedetineerden. Daarbij krijgt elke corporatie een taakstelling. De levering door corporaties wordt periodiek gemonitord en jaarlijks wordt een eindrapportage gemaakt, waarbij ook onderscheid wordt gemaakt in diverse doelgroepen. Voor dak- en thuislozen worden circa 60 woningen per jaar geleverd. In 2012 hebben de corporaties aan deze taakstelling voldaan.

De corporaties dragen zelf bij aan de evenredige verdeling van woningen voor bijzondere doelgroepen over de stad. Zo worden ongewenste concentraties in bepaalde buurten of straten voorkomen. Deze verdeling gebeurt op basis van een zogenoemd 'zoneringskader', waardoor wijken waar al veel maatschappelijke opvang zit of de veiligheid onder druk staat, worden ontzien.

In 2012 heeft gemeente Rotterdam grotendeels haar opgave met betrekking tot voorzieningen voor maatschappelijke opvang gerealiseerd.

8.2.3 Den Haag

In 2012 stelden de drie wooncorporaties in Den Haag (Haagwonen, Staedion, en Vestia) in totaal 193 woningen beschikbaar, verdeeld naar de clusters: GGZ; ex-delinquenten, verslavingszorg, maatschappelijke opvang en zorgjongeren. Binnen deze clusters maken de zorginstellingen afspraken met de corporatie over het plaatsen van cliënten in woningen, die in een convenant zijn vastgelegd.

De afspraak tussen corporaties, gemeente, en zorginstellingen kennen de volgende bepalingen: -er wordt gespreid over de stad toegewezen; -woningen worden binnen maximaal 3 maanden na toewijzing geleverd; -de zorginstelling levert minstens een half jaar en maximaal een jaar begeleiding aan de cliënt die in de woning gaat wonen; -de woning wordt in principe na een jaar –afhankelijk van de corporatie en de cliënt– 'omgeklapt': dat wil zeggen dat het huurcontract dan niet meer op naam van de zorginstelling, maar op die van de cliënt zelf staat.

Het totaal aantal door de corporaties beschikbaar gestelde woningen is tot nu toe toereikend gebleken, al wordt verwacht dat in 2013 135 woningen in het cluster maatschappelijke opvang nodig zijn vanwege de aanpak voor snellere door- en uitstroom uit de maatschappelijke opvang. In 2012 is er voor het eerst uitgeruild: tussen de clusters onderling is er sprake van onderbenutting en overbenutting.

8.2.4 Utrecht

Met de woningbouwcorporaties zijn voor de stad Utrecht contingentsafspraken gemaakt: het aantal te leveren woningen voor de uitstroom vanuit de Maatschappelijke Opvang bedraagt 10% van het aantal mutaties van het voorgaande jaar.

Voor 2012 bedroeg het contingent voor stad en regio in totaal 290 woningen, waarvan 167 eenmalige aanbiedingen en urgenties Utrecht, 18 woningen Housing First Utrecht, 53 woningen in de vrouwenopvang (stad en regio), 26 instellingswoningen en 26 woningen in de regio Nieuwegein, Houten, Zeist en De Bilt. In totaal werden er van dit contingent 185 woningen gerealiseerd in de stad en 50 in regiogemeenten.
Met de hierboven genoemde regiogemeenten waren er convenantafspraken voor 26 woningen. Daarvan zijn er door deze gemeenten 25 geleverd. Door andere gemeenten uit de regio (die geen partners in het convenant waren) zijn nog eens 19 woningen geleverd. Voor de vrouwenopvang zijn er 37 woningen gerealiseerd, waarvan 6 in de regio. In totaal zijn daarmee 235 woningen toegewezen / aangeboden.

De Utrechtse contingentswoningen worden zoveel mogelijk gespreid door de stad

geleverd. Door de opbouw van het corporatiebestand ontstaat er vooral in Overvecht een zekere concentratie. In 2012 betrof het een toewijzing of aanbieding van 73 woningen in Overvecht, 15 in Kanaleneiland, 19 in Lunetten en 78 in andere wijken.

9 Thema: participatie en dagbesteding voor dakloze personen

In de eerste fase van het Plan van Aanpak lag de nadruk op het in zorg en onder dak brengen van dakloze mensen. Eén van de drie hoofddoelen van de tweede fase is het 'bevorderen dat mensen die in zorg en opvang zitten uitstromen en reïntegreren en participeren in de samenleving' (Rijk en vier grote steden, 2011). Achterliggende gedachte is dat het hebben van dagbesteding bijdraagt aan blijvend herstel, zelfstandigheid en maatschappelijke participatie.

Vanwege de prominente rol van dagbesteding en participatie in de tweede fase, heeft de werkgroep monitoring (zie colofon, blz. 2) er voor gekozen om dit thema nader uit te lichten. Een andere reden is dat uit het actorenonderzoek in de Monitor Plan van Aanpak 2011 (Tuynman en Planije, 2012) bleek dat veel van de uitvoerende organisaties van mening waren dat de ketens nog onvoldoende toegerust zijn om ervoor zorg te dragen dat dakloze mensen aan een opleiding of baan kunnen beginnen, of een tegenprestatie naar vermogen kunnen leveren. Ook was de ondersteuning aan zelfstandig wonende ex-dakloze mensen om op een zinvolle manier deel te nemen aan de samenleving nog onvoldoende, volgens de actoren.

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van het gemeentelijk beleid op het gebied van participatie van (ex-)dakloze mensen. Hiervoor zijn in ieder van de vier steden interviews afgenomen met gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij dagbesteding en participatie. Ook zijn beschikbare beleidsdocumenten geraadpleegd.

9.1 Doelen en uitgangspunten

In deze paragraaf komt aan bod welke doelen de gemeenten nastreven met hun beleid ten aanzien van dagbesteding en participatie voor dakloze mensen.

Verschillende soorten en doelen van dagbesteding

Dagbesteding:

- richt zich op het aanbieden van activiteiten zodat voor de doelgroep een zinvolle invulling van de dag plaatsvindt. Het geeft dagelijkse routine en men leert extra vaardigheden.
- kan zich richten op participatie. Het gaat hierbij om verschillende vormen van begeleid werken, waarbij het trainen van de kennis en vaardigheden een belangrijk onderdeel is. Doel is dat cliënten beter in staat zijn te participeren in de maatschappij.
- kan ook in de vorm van vrijwilligerswerk of welzijnsactiviteiten uitgevoerd worden. Dat richt zich op bezighouden, zingeving bieden en het ontplooien van talenten.
- kan zich ook richten op arbeidsmatige inzet met mogelijk doel betaald werk. Het streven is om alle cliënten op een zo hoog mogelijk niveau te brengen de participatieladder
- draagt bij aan zelfredzaamheid. Dit is afhankelijk van hun eigen behoeftes en ontplooiingsmogelijkheden. Wanneer mensen meer zelfredzaam worden, ook op de andere leefgebieden zoals wonen, zorg en sociaal netwerk, draagt dat bij aan een stabiele mix waardoor mensen zelfstandig kunnen blijven wonen en participeren in de maatschappij.

Bron: Taakgroep MO, 2011.

9.1.1 Amsterdam

Het centrale uitgangspunt in het reïntegratiebeleid van de gemeente Amsterdam is 'werken is het doel, participeren de norm' (Gemeente Amsterdam, 2010). Die ambitie geldt voor alle burgers, ook voor de (O)GGz doelgroep. Als uitstroom naar betaald werk niet meteen een haalbare optie is of lijkt, wil Amsterdam deze mensen zoveel mogelijk stimuleren actief te participeren. Uitgangspunt daarbij is dat mensen gestimuleerd worden om op eigen kracht gebruik te maken van de mogelijkheden, die daarvoor in hun stadsdeel aanwezig zijn bijvoorbeeld bij het lokale welzijnswerk en het vrijwilligerswerk. Voor zover ze niet op eigen kracht kunnen functioneren in de samenleving, zijn ze aangewezen op ondersteuning vanuit de gemeente (Gemeente Amsterdam, 2013).

9.1.2 Rotterdam

Het Rotterdamse College van B&W wil bereiken dat 9.200 van de 30.000 meest kwetsbare burgers zich per 1 april 2014 in een stabiele situatie bevinden voor leefgebieden zoals wonen, zorg, justitie, dagbesteding (werk, stage, scholing), inkomen en sociaal netwerk. Om deze doelstelling te behalen, werd eind 2011 door zestien partijen het contract Maatschappelijke Opvang 2012-2014 ondertekend (de 'Contractgroep MO'). De gemeente Rotterdam streeft naar maximale zelfredzaamheid en vindt daarbij dat werk de beste zorg is.

In de 'Position Paper Arbeidsparticipatie' (Gemeente Rotterdam, 2012b) geeft de Contractgroep MO haar visie op activering. De gemeente en zorgpartijen streven naar een gezamenlijke, integrale aanpak van arbeidsparticipatie voor de meest kwetsbare burgers van Rotterdam. Inzet is om de zelfredzaamheid van kwetsbare personen te vergroten en in ieder geval te stabiliseren. De term arbeidsparticipatie wordt daarbij gebruikt als een continuüm van zinvolle activiteiten: van verschillende vormen van werk naar veilig/beschermd/beschut werk. Daarbij worden de volgende uitgangspunten genoemd:

- Werk is de beste zorg. Oftewel, werk draagt bij aan het welzijn van mensen.
- Eigen kracht en verantwoordelijkheid van mensen, dus alleen ondersteuning waar nodig.
- Arbeidsparticipatie is niet vrijblijvend, voor wat hoort wat (wederkerigheid).
- Intrinsieke motivatie van de mensen, waarom mensen (weer) actief zijn. Door de onderliggende behoefte te achterhalen, kan beter ingespeeld worden op behoeften.
- Ontwikkelingsgerichte aanpak en normaliseren: door arbeidsparticipatie werk je aan je ontwikkeling en doe je mee in de maatschappij. Het gaat hierbij om ontwikkelen en normaliseren tot het maximaal niveau van zelfredzaamheid.
- Arbeidsparticipatie is niet alleen bedoeld voor de doelgroep PvA MO maar is gericht op de bredere doelgroep kwetsbare personen met zorg.

Eén van de actiepunten uit de position paper is dat voortaan iedereen die een trajectplan start, dan meteen ook een werkplan of scholingsplan heeft. Waar mogelijk wordt dit direct gekoppeld aan loonwaarde[14], om zo sneller tot een stabiele situatie te komen.

---

14 Loonwaardemeting is bedoeld om systematisch in beeld te brengen welk deel van het (reguliere) loon in een specifieke functie verdiend kan worden door een werknemer met arbeidsbeperkingen. Daardoor wordt maatwerk mogelijk bij het bepalen van de hoogte van een eventuele aanvullende uitkering aan de betreffende werknemer of van een eventuele tegemoetkoming aan de werkgever (http://www.rwi.nl/nl-NL/Thema's/Re-integratiemarkt/Loonwaarde).

9.1.3 Den Haag

Den Haag streeft naar participatie van alle Haagse burgers in de stedelijke samenleving, en het ondersteunen van de meest kwetsbare mensen in de stad (Gemeente Den Haag, 2011). Het gemeentelijk beleid ten aanzien van dagbesteding voor (dreigend) dakloze MO/OGGz mensen is vastgelegd in Den Haag Onder Dak II (Taakgroep MO, 2011). De visie is dat de voorzieningen van DHODII ondersteunend zijn tot meer zelfstandigheid, richting zelfredzaamheid, van de groep (dreigend) dakloze MO/OGGz mensen. De aanpak van dakloosheid moet daarom ook (preventief) inzetten op het activeren van mensen en het versterken van hun eigen kracht. Den Haag heeft een indeling gemaakt van de MO/OGGz keten in functies binnen de sporen preventie, opvang en herstel. Binnen herstel is dagbesteding als kernactiviteit benoemd. Bij de ambities is specifiek voor dagbesteding opgenomen dat 'alle daklozen mogelijkheden krijgen voor participatie en een zo zelfstandig mogelijk bestaan; concreet houdt dat in dat aan de stabiele mix (zorg, wonen en inkomen) dagbesteding wordt toegevoegd'.

9.1.4 Utrecht

De gemeente Utrecht heeft zich samen met een aantal zorgpartijen verbonden aan de uitvoering van het Convenant 'Naar burgerschap en baan 2010-2013' (Gemeente Utrecht, 2010). Dit convenant beoogt sociaal kwetsbare groepen in de gemeente Utrecht te activeren. Doelstellingen van het convenant zijn dat: 1) het aanbod van participatie-, activerings- en/of reïntegratie-activiteiten zich niet alleen richt op het herstel van de cliënt, maar wordt ook doorontwikkeld tot een toegankelijk en vraaggericht aanbod; 2) de kennis van de sociaal kwetsbare doelgroepen wordt vergroot; 3) het implementeren van nieuwe instrumenten en methoden wordt bevorderd; en, 4) de ketensamenwerking op het gebied van werk en dagbesteding wordt versterkt. Aan de slag Utrecht (ADSU) is een samenwerkingsverband van de gemeente Utrecht en een aantal zorgpartijen. De missie van ADSU is om cliënten in de woonvoorzieningen van de instellingen te activeren naar zinvolle dagbesteding, vrijwilligerswerk of (on)betaald werk (Gemeente Utrecht, 2012).

Het Utrechtse beleid met betrekking tot participatie voor (ex-)dakloze mensen andere groepen verschilt niet van het beleid voor andere bijstandscliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Wel is er gekozen voor een 'daklozenteam'. De ervaring leert dat het voor deze doelgroep belangrijk is om korte lijntjes te hebben en een band op te bouwen. Om snel te kunnen schakelen en zoveel mogelijk de integrale aanpak te hanteren is er voor gekozen om in het 'daklozenteam' de doelmatigheidsafdeling en de inkomenscomponent samen te voegen. Bij de andere gemeentelijke teams zijn die twee componenten van elkaar gescheiden. Het relatiebeheer in het daklozenteam is intensiever, er is meer en intensiever contact met andere instanties.

9.2 Ondersteuning bij het vinden van dagbesteding

In deze paragraaf komt aan de orde hoe de vier grote steden dakloze personen ondersteunen bij het vinden en behouden van dagbesteding. Daaraan gerelateerd beschrijven

we hoe zij aanbieders van dagbesteding en participatie stimuleren om dakloze mensen een aanbod te doen danwel in dienst te nemen.

Voor mensen die dagbesteding, arbeidservaring of cursussen zoeken en aanbieders van zulke activiteiten, bestaat de website www.jekuntmeer.nl. Het aanbod is bedoeld voor deelname (participatie) van 'alle mensen aan het maatschappelijk verkeer', en is dus niet specifiek bedoeld voor de MO/OGGz doelgroep. De vier steden maken alle gebruik van de makelaarsfunctie van deze site.

9.2.1 Amsterdam

Bij de veldtafel instroom in Amsterdam, waar per cliënt de situatie wordt besproken op leefgebieden zoals huisvesting, zorg en inkomen, wordt ook de koppeling gemaakt met dagbesteding. Daarnaast probeert men mensen toe te leiden: op straat (veldwerk) worden mensen bijvoorbeeld verleid om mee te doen aan dagbesteding. Er wordt €5 per dagdeel gegeven als vergoeding: voor veel mensen is dat een goede stimulans om mee te doen.

In de afgelopen jaren werd in Amsterdam het 'product' dagbesteding voor de OGGz doelgroep aanbesteed. Aanbieders van dagbesteding of participatie die daarvoor in aanmerking wilde komen, konden zich inschrijven en aldus mogelijk een contract afsluiten met de Dienst Werk en Inkomen (DWI). Cliënten die wilden, konden gebruik maken van dit aanbod in overleg met hun DWI-klantmanager.

Vanwege de voorgenomen wijzigingen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de toekomstige invoering van de Participatiewet, heeft de gemeente Amsterdam besloten de verantwoordelijkheid voor dagbesteding voor risicogroepen over te dragen van de DWI naar de dienst Wonen, Zorg en Samenleven (WZS). De overdracht van verantwoordelijkheid gaat in de komende twee jaar gepaard met een afbouw van de inzet van reïntegratiemiddelen voor deze dagbesteding. Tegelijkertijd vindt de gemeente het van belang de dagbestedingsmogelijkheden voor deze groep in stand te houden.

Voor het op peil houden van het dagbestedingsaanbod met minder budget, zijn aanpassingen van het aanbod en de financiering nodig. Om deze veranderingen goed vorm te geven heeft de dienst WZS samen met DWI besloten tot een pilot 'dagbesteding voor de (O)GGz groep'. De (O)GGz doelgroep bestaat uit ongeveer 1500 personen op jaarbasis. In het kader van deze pilot is in april 2013 een nieuw aanbestedingstraject uitgezet voor dagbesteding voor de (O)GGz groep (Gemeente Amsterdam, 2013).

9.2.2 Rotterdam

Uit een klein diepte-onderzoek in Rotterdam naar wat in het leven van kwetsbare mensen nodig is om stabiel te worden, stabiel te zijn en stabiel te blijven (Cebeon, 2012), blijkt dat werk en participatie belangrijke pijlers zijn. Werk en participatie vormen daarom een belangrijk onderdeel van het '14 maanden actieplan' van de Contractgroep MO, dat eind 2012 werd vastgesteld. Het actieplan is gericht op het behalen van het collegetarget voor wat betreft het aantal kwetsbare personen dat in traject is en in een stabiele situatie komt (Gemeente Rotterdam, 2012a).

Het actieplan bestaat uit negen doelgerichte acties. Een van de negen acties is dat alle individuele trajectplannen tegen het licht worden gehouden om ze zo snel als mogelijk stabiel te krijgen. De bedoeling is dat zo hiermee de achterstand op de realisatie van stabiele situaties wordt ingelopen. Op dit moment is van ongeveer 200 mensen met een trajectplan niet duidelijk of ze een dagbestedingtraject hebben en/of als ze die wel hebben wat de inhoud daarvan is. Om alle mensen te voorzien van stabiele huisvesting, zorg, inkomen en dagbesteding, is een voldoende adequaat aanbod nodig. In het bijzonder voor werk (en arbeidsparticipatie) en inkomen (en schuldhulpverlening); en 'zekering' van uitstromende cliënten in de wijken (met inzet van de Thuishavens). In het actieplan wordt voorgesteld om het aanbod voor arbeidsparticipatie en schuldhulpverlening kritisch te bekijken.

9.2.3 Den Haag

Wanneer cliënten zich in Den Haag aanmelden bij het CCP, wordt vaak eerst aan de acute problemen gewerkt (dak boven het hoofd, schulden, zorgverzekering etc.), en daarna wordt het dagbestedingtraject in gang gezet. In overleg met alle instellingen, het zogenoemde plaatsingsoverleg, wordt er gekeken waar er behoefte aan is en wat de problemen zijn bij de cliënt en bij welke organisatie de cliënt aan de slag zou kunnen. In Den Haag maken twee grote dagbestedingorganisaties (DBO) deel uit van het plaatsingsoverleg. De zorgcoördinator/begeleider van een cliënt stemt af met de DBO, en zorgt ervoor dat de cliënt goed het gehele traject doorloopt. De verantwoordelijkheid ligt bij de organisatie die opvang biedt. Wanneer iemand al zelfstandig woont, is de organisatie die extramurale begeleiding biedt verantwoordelijk.

Op dit moment is het nog niet zo dat alle mensen met een trajectplan ook zijn voorzien van dagbesteding (zie ook §6.3.2). Uitgangspunt van Den Haag is dat bij intake voor iedereen een check op dagbesteding plaatsvindt. Daarna vindt zo nodig toewijzing plaats. Het ondersteuningsaanbod van Den Haag Onder Dak, waaronder dagbesteding, is tijdelijk. Het dagbestedingtraject start na een periode van kennismaken om te kijken welk aanbod het best passend is. De DBO wil kijken wat cliënten nu echt precies willen en kunnen. Soms kunnen cliënten zelf nog naar écht arbeidsmatig werk. De DBO bieden een 'continuüm van zorg', wat betekent dat ze cliënten stapjes verder kunnen helpen met het aanbod (bijvoorbeeld niet alleen maar recreatief aanbod, maar ook trainingen of meer arbeidsmatig werk).

9.2.4 Utrecht

Veel cliënten binnen de doelgroep hebben een steuntje in de rug nodig wanneer het gaat om dagbesteding en participatie. Vaak weten cliënten simpelweg de route naar dagbesteding niet, of hebben zij het nodig om 'geactiveerd te worden'. In Utrecht krijgen cliënten die in traject zijn hiervoor een 'jobcoach' aangewezen, die kan kijken wat er nodig is voor de cliënt. Bij het vinden van passende dagbesteding en bij de aanvang van dagbesteding is het contact vaak intensief en ondersteunt de jobcoach bij verschillende vaardigheden. Het streven is om de cliënt zo veel mogelijk zelf te laten doen, om zo de zelfredzaamheid te vergroten.

Utrecht heeft geen specifiek beleid om aanbieders van dagbesteding en participatie of opleidingsinstellingen en werkgevers te stimuleren om de MO/OGGz doelgroep een aanbod te doen. Werkgevers komen in aanmerking voor subsidie als zij iemand in dienst uit de doelgroep sociaal kwetsbare mensen. Vaak zijn het niet de grote bedrijven waar mensen in dienst gaan, maar de middenstand in de wijk/buurt. Dat komt omdat de jobcoaches en de instellingen daar de contacten mee hebben. Het zijn vaak de netwerken in de wijk die worden benut.

9.3 Sturing

We gaan kort in op de vraag hoe de vier steden toezien op uitvoering van het beleid en de geleverde prestaties. In alle vier de steden melden cliënten zich bij de centrale toegang waar het individuele trajectplan wordt vastgesteld (zie ook §6.2). Met behulp van de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) wordt bepaald wat de uitgangssituatie van de cliënt is op verschillende leefgebieden en welke verbetering daarin mogelijk is. Dagbesteding is één van de leefgebieden die onderdeel uitmaken van de ZRM.

Gemeentelijke regie wordt onder meer gevoerd door voortgang van de cliënten op de verschillende leefgebieden te volgen. De regie op beleids- en cliëntniveau is in drie steden op dezelfde wijze georganiseerd als die van de individuele trajectplannen (zie §6.2): op uitvoerend (cliënt)niveau zijn de persoonlijke cliëntmanagers verantwoordelijk voor de voortgang van de trajecten – inclusief dagbesteding. In Amsterdam maakt de persoonlijk cliëntmanager van de Dienst Werk en Inkomen afspraken met de dagbestedingsaanbieder, die vaak een andere is dan de zorgaanbieder. Op organisatieniveau wordt de voortgang van de trajecten gevolgd door trajectregisseurs/veldregisseurs die bij knelpunten in de uitvoering van de trajectplannen de betrokken partijen aanspreken.

Een ander instrument dat door de vier gemeenten wordt gebruikt is de Participatieladder. Hiermee kan worden vastgesteld in hoeverre iemand meedoet in de samenleving. Met enkele korte vragen wordt het participatieniveau bepaald op een schaal van 1 tot 6: van een teruggetrokken bestaan tot betaald werk. De Participatieladder maakt het mogelijk om vooruitgang van een individu te meten; en dat geeft gemeenten de mogelijkheid om de effectiviteit van ingezette (activerings)instrumenten te meten.

Om toe te zien op de kwaliteit van het dagbestedingsaanbod stellen de steden geschiktheids-, en kwaliteitscriteria op bij de subsidieverstrekking of aanbestedingsprocedure. Aanbieders moeten dan voldoen aan eisen zoals bijvoorbeeld aantoonbare vakbekwaamheid, aantoonbare ervaring met de doelgroep of financiële draagkracht.

9.4 Resultaten

In §6.3.2 gaan we in op de geboekte resultaten ten aanzien van het bereiken van stabiele mix en stabiele dagbesteding. Zoals eerder gezegd kunnen de vragen in hoeverre de doelgroep meer is gaan participeren, minder uitkeringsafhankelijk is geworden, en

zelfredzamer is geworden, niet beantwoord worden aan de hand van de registraties van de vier steden. Wel kan beperkt iets gezegd worden over prestaties en resultaten voor de bredere doelgroep van bijstandsgerechtigden met grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Volgens opgave van de gemeente Amsterdam worden er sinds 2010 gemiddeld jaarlijks 1350 dagbestedingtrajecten gemeentelijk gefinancierd. Het aantal AWBZ gefinancierde dagbestedingtrajecten is ongeveer even groot.

Uit een evaluatie van de pilots Full Engagement (FE) in zeven Rotterdamse wijken bleek dat de pilots participatie in vrijwilligerswerk door wijkbewoners hebben bevorderd en zichtbaarder gemaakt. Van de deelnemers is 24% gestegen op de participatieladder (Van der Aa, 2012). FE is een wijkgerichte aanpak waarbinnen de gemeente afspraken maakt met bewoners met een gemeentelijke uitkering over het leveren van een tegenprestatie voor de uitkering van minimaal 20 uur per week. Doelgroep van FF zijn werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (dus niet specifiek gericht op (ex-) dakloze mensen).

Uit een eenmeting (ADSU, 2013) naar de effecten van de inspanningen die de Utrechtse convenantspartners ADSU verrichten ten behoeve van 'naar burgerschap en baan' (zie §9.1.4), blijkt dat in een jaar van de 1.477 cliënten die op zowel de nul- als de eenmeting in de bestanden ingevoerd waren, ongeveer de helft op dezelfde trede op de participatieladder verbleef, bijna een kwart een trede steeg, en bijna een kwart een trede daalde, zodat het resultaat na een jaar netto nagenoeg gelijk was. 'De cliënten bevinden zich in 2012 voor 16% op trede 5 en 6, waar dus gewerkt wordt. Ruim 40% bevindt zich op trede 3 en 4, zijn sociaal actief of doen vrijwilligerswerk. Zo'n 30% bevindt zich op de onderste tredes 1 en 2 [respectievelijk sociaal geïsoleerd en contacten buitenshuis]. Van het huidige bestand heeft 70% geen groeipotentieel meer, dit komt vooral voor op trede 3 en 4. In trede 1 heeft 34% nog groeipotentieel en in trede 2 is dit 40%.' (ADSU, 2013: 5).

De convenantsgroep concludeert dat mensen met contacten buitenshuis die niet deelnemen aan georganiseerde activiteiten (trede 2) het makkelijkst te stimuleren zijn om meer te participeren, maar dat het voor mensen die al deelnemen aan georganiseerde activiteiten of vrijwilligerswerk moeilijk is om de stap te maken naar betaald werk (al dan niet beschut of met ondersteuning). Ook is het lastiger om mensen die al (begeleid) zelfstandig wonen te activeren dan mensen die in een intramurale voorziening verblijven, waar ook activiteiten op locatie worden aangeboden.

10 Cliëntenperspectief op het Plan van Aanpak

10.1 Cliëntvertegenwoordigers over het Plan van Aanpak

In het Plan van Aanpak Tweede Fase (Rijk en vier grote steden, 2011) noemen de vier grote steden beleidsevaluatie als een instrument om de effectiviteit van beleid te verbeteren, waarbij '(externe) deskundigen de resultaten van de inspanningen in de gaten [houden]. Dat kunnen deskundigen zijn die wetenschappelijk onderlegd zijn, maar ook ervaringsdeskundigen (cliënten)' (ibidem: 38). Het cliëntenperspectief op het Plan van Aanpak kan dus –evenals in de laatste twee monitorrapportages– in deze monitor niet ontbreken (Tuynman, Planije en Place, 2011; Tuynman en Planije, 2012).

In dit hoofdstuk wordt het cliëntenperspectief gepresenteerd aan de hand van acht beleidsvoornemens uit het Plan van Aanpak. Om een indruk te krijgen van het cliëntenperspectief is COMO-G4 benaderd met het verzoek om een reactie te geven op de acht belangrijkste beleidsopgaven van het Plan van Aanpak. Voor de beantwoording van deze vragen hebben de COMO vertegenwoordigers hun achterban geraadpleegd (zie bijlage 2).

10.1.1 Voorkomen van dakloosheid

In het Plan van Aanpak worden verschillende beleidsmaatregelen genoemd om dakloosheid te voorkomen: voorkomen van huisuitzettingen, nazorg voor ex-gedetineerden, betere overdracht tussen zorginstellingen, en signalering en ondersteuning van potentieel daklozen in de wijk.

Volgens de cliëntvertegenwoordigers van COMO G4 worden er positieve resultaten bereikt met vroegsignalering en het voorkomen van huisuitzettingen. Als goede voorbeelden daarvan worden projecten genoemd waarbij medewerkers van opvang of zorginstellingen samenwerken met woningcorporaties: als er problemen lijken te zijn, wordt dit door de woningbouwcorporatie gemeld waarna er contact gezocht wordt met de huurder om zaken te regelen.

Er bestaan bij COMO G4 enige zorgen over dreigende huisuitzetting van mensen die huren op de particuliere woningmarkt. Volgens COMO G4 bestaat er behoefte aan preventief optreden. COMO G4 signaleert daarnaast dat niet alle mensen worden geholpen. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat ze geen recht hebben op de begeleiding die ze vragen, omdat ze in een voortraject zitten voor schuldhulpverlening. Ook komt het voor dat mensen niet begeleiding krijgen in de stad die ze wensen en waar ze zichzelf de meeste kans van slagen geven.

Volgens COMO G4 is er ruimte voor verbetering als het gaat om het aanbod aan voorzieningen en ondersteuning voor dakloze mensen zonder of met 'onvoldoende'

OGGz-problematiek. Ook laat de doorstroom in de maatschappelijke opvang nog te wensen over: de instroom is groter dan de doorstroom.

Het succes van het Plan van Aanpak is deels afhankelijk van aanpalend beleid, zoals het nazorgbeleid voor ex-gedetineerden. Op dit beleid kan volgens COMO G4 nog het een en ander verbeterd worden, zoals dat gedetineerden nog vaak hun huis kwijtraken tijdens detentie.

10.1.2 Niemand verblijft meer op straat

In het Plan van Aanpak wordt als 'ultiem' doel van het beleid genoemd: "(nagenoeg) niemand belandt nog op straat." Bijvoorbeeld door het binnen halen van mensen die buiten slapen, extra (woon-)voorzieningen te scheppen, en snel onderdak vinden voor gezinnen met kinderen.

Volgens COMO G4 lijkt het erop dat er beduidend minder mensen buiten slapen dan een aantal jaar geleden. Wel bestaat de indruk dat veel mensen 'serieel bankslaper' zijn, met andere woorden, voor iedere overnachting afhankelijk zijn van een slaapplek bij familie, vriend of kennis. Daarnaast meent COMO G4 dat er nog veel 'marginaal gehuisvesten' zijn, die vaak verstoken blijven van hulp doordat op het eerste gezicht hun OGGz-problematiek onvoldoende zichtbaar is. Ook wijst COMO G4 op een grote groep 'niet-rechthebbende mensen' in de vier steden die niet terecht kunnen in de maatschappelijke opvang en noodgedwongen buiten moeten slapen.

COMO G4 spreekt haar zorg uit over een deel van de mensen die in de verslavingszorg en GGZ verblijven. Gedoeld wordt op mensen die vanwege ontbrekende wooncapaciteit niet kunnen worden doorgeplaatst, terwijl ze in feite al uitbehandeld zijn. Ondanks alle inspanningen zullen er volgens COMO G4 altijd mensen blijven bestaan die om diverse redenen de bestaande zorg niet willen of kunnen accepteren.

COMO G4 doet verschillende suggesties die ertoe kunnen bijdragen dat niemand meer op straat hoeft te slapen.

- Een goed (bel) belsysteem tussen de instellingen om mensen als ze niet terecht kunnen op de ene locatie adequaat door te verwijzen naar een andere locatie.
- Er moeten voldoende opvangplaatsen zijn. De huidige trend lijkt juist sluiting van locaties, aldus de Rotterdamse cliëntvertegenwoordiger.
- De Haagse cliëntvertegenwoordigers geven aan dat er een grote behoefte is aan meer betaalbare woningen. Omdat de gemeente Den Haag plannen heeft om de komende jaren kantoren tot woningen om te bouwen, wordt de suggestie gedaan om mensen die dakloos worden meteen in een woning of kamer onder te brengen, in plaats van een traject via nachtopvang.
- Volgens COMO G4 heeft de maatschappelijke opvang gedurende winterkoudeperiodes een meer flexibele houding. Er worden dan meer alternatieven gezocht (en gevonden) voor mensen die geschorst worden of niet in de groep passen. Deze flexibele houding is op meer plekken nodig en zou vaker toegepast moeten worden, volgens de cliëntvertegenwoordigers.
- Schorsingen zouden beter opgevangen moeten worden, bijvoorbeeld door het

creëren van een time-out. In de huidige situatie belanden mensen vanuit woonvoorzieningen na schorsing weer op straat.

10.1.3 Daklozen in zorg en onder dak brengen

De belangrijkste beleidsmaatregel om dakloze mensen in zorg en onder dak te brengen is de individuele trajectmatige aanpak. Daarbij krijgt iedere cliënt in principe één aanspreekpunt (trajectbegeleider of –manager) die samen met de cliënt een plan opstelt dat alle belangrijke levensgebieden bestrijkt (bv. huisvesting, financiën, dagbesteding, zorg) en er voor waakt dat de cliënt passende zorg en ondersteuning krijgt.

COMO G4 merkt op dat het goed is dat er op de cliënt toegesneden trajectplannen worden opgesteld, met aandacht voor alle levensgebieden. Vooral de " echt lastige gevallen" krijgen de hulp die ze nodig hebben (begeleiding, budgetbeheer, contact met GGZ en regelen van de (zelfstandige) woning), zo is de indruk. Bij de uitvoering in de praktijk worden de volgende kanttekeningen geplaatst.

- Veel mensen weten zelf niet dat ze een trajectplan hebben, aldus COMO G4. Mensen hebben nog te weinig invloed op hun traject: meer inspraak is essentieel voor het welslagen van een traject.
- De rol van de trajectbegeleider is niet altijd helder; mensen weten veelal niet eens wie dat is. De trajectbegeleider is te nauw verbonden met de instelling. Zodra er problemen zijn tussen instelling en cliënt staat de cliënt er alleen voor. De trajecthouder zou meer een "advocatenrol" moeten spelen, in plaats van de rol van belangenbehartiger namens de instelling. Ook moet duidelijker worden dat een trajecthouder in actie moet komen wanneer iemand uit beeld raakt.
- De samenwerking tussen de verschillende instellingen verloopt niet goed. Cliënten zijn veelal aangewezen op één zorgaanbieder; wisseling komt slechts weinig voor. Een onafhankelijkere rol van de trajecthouder zou hierin positieve verandering kunnen brengen.
- De indruk bestaat dat er steeds meer druk op dakloze mensen is gekomen: mensen krijgen veel verplichtingen opgelegd. De persoon moet zich meer en meer aanpassen aan de zorg, in plaats dat de zorg zich aanpast aan de persoon.
- Volgens de Rotterdamse COMO G4 vertegenwoordiger loopt de schuldhulpverlening door de Kredietbank niet naar tevredenheid. Er zijn lange wachttijden en (hierdoor) vaak ook toename van de schulden bij de cliënten. Cliënten blijven te lang in budgetbeheer voordat wordt gestart met een schuldhulpverleningstraject.
- De Haagse cliëntenvertegenwoordigers merken op dat - hoewel er gesproken wordt van een individuele trajectmatige aanpak en één aanspreekpunt - men in de praktijk bij het daklozenloket al te maken krijgt met twee begeleiders, één vanuit GGD en één van Sociale Zaken.

Regiobinding

COMO G4 merkt op dat de wijze waarop de vier steden de regels over regiobinding en de toegang tot de maatschappelijke opvang hanteren voor veel problemen zorgt. Om te beoordelen of een dakloos persoon in aanmerking komt voor een traject, wordt volgens COMO G4 door de gemeenten slechts gekeken naar de OGGz-criteria en inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). De eis daarbij is dat iemand de afgelopen drie jaar tenminste twee jaar in de gemeente ingeschreven moet hebben gestaan. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat aanmelding onmogelijk is voor iemand die 1,5 jaar in Rotterdam en 1,5 jaar in Amsterdam ingeschreven heeft gestaan.

COMO G4 merkt op dat hoewel de gemeenten aangegeven dat zij ook andere factoren meenemen (is iemand bekend bij de hulpverlening/politie, aanwezigheid van een positief sociaal netwerk, redenen om de persoon uit zijn oude sociale netwerk te halen, voorkeur van de cliënt), het onduidelijk is welke procedure daarvoor wordt gevolgd. Volgens COMO G4 is het in de praktijk meestal zo dat als mensen om hulp vragen, alleen naar inschrijvingsduur in het GBA wordt gekeken. Ook zorgen de gemeenten niet of onvoldoende voor warme overdracht aan de ontvangende gemeente en worden er geen afwijzingsbeschikkingen afgegeven. Tot slot is het volgens COMO G4 onvoldoende duidelijk dat er bezwaar gemaakt zou kunnen worden tegen een afwijzingsbeschikking.

10.1.4 Zwerfjongeren

In de Tweede fase van het Plan van Aanpak is er bijzondere aandacht voor zwerfjongeren. Doelen zijn onder meer a) dat zwerfjongeren niet op straat hoeven te leven; b) niet hoeven te overnachten in de (volwassen) nachtopvang; c) dat zwerfjongeren één plan krijgen dat alle levensgebieden bestrijkt; d) dat ook partijen als het onderwijs, werkgevers en strafrecht betrokken worden bij ondersteuning aan zwerfjongeren.

De Amsterdamse cliëntvertegenwoordigers zijn van mening dat de doelen nog niet zijn bereikt. Het trajecthouderschap werkt nog niet naar volle tevredenheid: veel coördinatoren en trajectmanagers hebben een te hoge caseload. Men is goed te spreken over de vernieuwde ketenaanpak, met meer inzet op het uitgangspunt van één jongere, één individueel trajectplan. Als kritische opmerking wordt genoemd dat de nieuwe ketenaanpak nog te veel uitgaat van het eigen netwerk van de jongere. De vraag is of dat wel het meest geschikte netwerk is, omdat er vaak negatieve aspecten een rol spelen (bijvoorbeeld misbruik binnen de familie). In Amsterdam is de opvang van jongeren en volwassenen goed gescheiden. De aandacht voor zwerfjongeren is toegenomen maar er moet tegelijkertijd meer worden bereikt met minder geld. Tegengestelde belangen hinderen samenwerking tussen partijen. Toelating van (zwerf)jongeren tot onderwijs is een knelpunt omdat scholen op output worden gefinancierd en een risico lopen met moeilijkere leerlingen. Werkgevers willen winst maken en stellen hoge eisen aan de jongeren.

De werkgroep jongeren van De Achterban (Den Haag), plaatst de volgende kritische opmerkingen. Het is het niet altijd zo dat voor jongeren met één plan wordt gewerkt

dat alle levensgebieden bestrijkt. Er zou meer ambulante begeleiding geboden moeten worden voor zwerfjongeren en de informatieverstrekking aan zwerfjongeren kan ook beter. Ook wordt er nog te vaak gekeken naar waar er plek is in plaats van dat de jongere wordt gevraagd naar zijn behoeften. Positief is dat jongeren die in Den Haag binnenkomen in de nachtopvang, binnen een week van start kunnen met een traject bij het JeugdInterventieTeam; zij hoeven niet op de wachtlijst. Ook wordt het gunstig gevonden dat er in Den Haag nog steeds een aparte nachtopvang is voor jongeren, hoewel er te weinig plekken zijn.

Het Rotterdamse Zwerfjongerenplatform Rough Diamonds signaleert knelpunten in de kwaliteit van de hulpverlening en de bejegening van de jongere cliënt. Zij geven aan dat de belevingswerelden van cliënt en hulpverlener slecht op elkaar aansluiten en het is moeilijk om de doelgroep te motiveren als zij niet zelf het nut inzien van bepaalde protocollen of trajecten.

U2 B Heard!, het Utrechtse cliëntenplatform voor dak- en thuisloze jongeren ziet nog veel ruimte voor verbetering. Volgens hen zijn er nog steeds jongeren die op straat of in de nachtopvang verblijven. Een nachtopvang specifiek voor jongeren ontbreekt. Volgens U2 B Heard! is de hulpverlening versnipperd: sommige jongeren hebben wel vijf hulpverleners. De jongeren van U2 B Heard! merken op dat er geen sprake van is dat er vanuit één gezamenlijk plan gewerkt wordt. De werkwijze bij aanmeldingen en doorverwijzingen gaat goed, voor het vervolgtraject zijn er lange wachtlijsten. Volgens de jongeren zijn er te weinig opvangplekken en worden er geen urgentieverklaringen voor een woning afgegeven. Tot slot stelt U2 B Heard! voor om meer bekendheid te geven aan beschikbare hulp of ondersteuning voor dreigend dakloze jongeren.

10.1.5 Verminderen overlast

Het Plan van Aanpak moet bijdragen aan het verminderen van de overlast die gepaard kan gaan met dakloosheid. Verschillende beleidsmaatregelen moeten hieraan bijdragen. Behalve het bieden van passende zorg en huisvesting voor dakloze mensen zijn dat vooral: a) samenwerking met gevangenissen en nazorg voor ex-gedetineerden, b) zorg en ondersteuning voor veelplegers en c) speciale verblijfsvoorzieningen voor cliënten die moeilijk te handhaven zijn in reguliere voorzieningen.

Overlast zou nog effectiever aangepakt kunnen worden door het legaliseren van drugs, meer dagbesteding aan te bieden, betere nazorg na detentie en daadwerkelijke inzet tijdens een ISD-maatregel, zo stellen Amsterdamse cliëntvertegenwoordigers.

Volgens de Haagse Achterban laat de samenwerking met gevangenissen en nazorg voor ex-gedetineerden veel te wensen over. Tijdens detentie is het lastig om zaken te regelen, want er is te weinig personeel om dit op te pakken. Vooral voor mensen met kortere straffen (boetes) wordt er weinig geregeld tijdens de detentieperiode. Procedures om bijvoorbeeld huur door te kunnen betalen duren te lang, waardoor er geen gebruik van kan worden gemaakt. Reclassering is binnen de gevangenissen niet meer actief.

De woonvoorziening Woodstock voor verslaafden op leeftijd wordt gezien als een goed voorbeeld van een geslaagd initiatief dat overlast vermindert. Woodstock zet in

op het actief betrekken van de wijk, bijvoorbeeld door buurtbewoners en wijkagenten uit te nodigen om te komen eten. Door goede communicatie leert men elkaar kennen.

De Rotterdamse cliënten (belangenbehartigers)zijn van mening dat er weinig tot geen sprake is van overlast. Het cameratoezicht lijkt effectief, er wordt bijvoorbeeld nauwelijks nog drugs gebruikt in openbare ruimte). Om overlast te voorkomen of verminderen zou er zorg voor moeten worden gedragen dat er voldoende opvang-plekken zijn. Movers adviseert om juist meer (in plaats van wat nu gebeurt: minder) laagdrempelige opvang te creëren en ook voldoende, passende dagbesteding te bieden.

De Achterkant signaleert de volgende ontwikkelingen die mogelijk kunnen leiden tot een toename van overlast op straat: 1) de moeizame zoektocht naar geschikte locaties voor Skaeve Huse; 2) het zorgcentrum voor harddrugsgebruikers is vorig jaar naar een andere instelling (dan de verslavingszorg) overgedragen. Daarmee is de verslavingsexpertise ter plekke afgenomen; 3) de dagopvang voor alcoholisten die is ingesteld bij het Centraal Station voldoet niet aan de verwachtingen omdat daarvan maar door enkele alcoholisten gebruik wordt gemaakt.

10.1.6 Terugval verminderen

In de Tweede Fase van het Plan van Aanpak willen gemeenten voorkomen dat mensen die na een periode van dakloosheid weer zelfstandig gaan wonen, opnieuw in de problemen komen en daardoor weer dakloos worden. Daartoe zouden ex-dakloze mensen ondersteuning aan huis moeten krijgen (of gemakkelijk een beroep kunnen doen op ondersteuning in de buurt) en zouden hulpverleners tijdig moeten weten wanneer het slechter met iemand gaat, zodat ze op tijd de juiste hulp kunnen inschakelen. Andere maatregelen zijn bijvoorbeeld helpen bij het vinden van dagbesteding, scholing of werk, of in contact brengen met buurt- of lotgenoten.

Cliëntvertegenwoordigers noemen verschillende goede voorbeelden van maatregelen die ertoe kunnen bijdragen dat mensen niet terugvallen: - kleinschalige woonvormen en op het juiste moment mensen meer eigen regie geven; - vroegsignalering van schulden (waaronder huur en energie) en het Rotterdamse Meldpunt Preventie Huisuitzetting; -de Utrechtse wijkgerichte aanpak, waarin zorg-, welzijns en wooninstellingen betrokken zijn; en –het Utrechtse project 'Doen en laten' (zie ook §10.2.4 hierna), waarbij door De Achterkant opgeleide 'ervaringscoaches' ingezet worden in multidisciplinaire teams.

Cliëntvertegenwoordigers uit alle vier de steden onderstrepen het belang van voldoende en adequate woonbegeleiding om terugval te voorkomen en wijzen er op dat het ontbreken, te snel afbouwen of bezuinigen hierop kan leiden tot meer terugval. Amsterdamse en Haagse cliëntvertegenwoordigers geven aan dat justitiële boetes jaren later nog hinderen bij het aflossen van schulden of een nieuw leven op te bouwen. Een tijdelijke justitiestop voor mensen die op de goede weg zijn zou hen de kans geven te stabiliseren. Haagse en Rotterdamse cliëntvertegenwoordigers geven aan dat ex-dakloze mensen veel baat kunnen hebben bij financieel-administratieve ondersteuning (bv. leren automatische betalingen te doen, of regelingen waarbij de vaste lasten worden ingehouden op de uitkering).

De Haagse Achterban plaatst de volgende opmerkingen:

- Het zou duidelijker moeten zijn waar mensen terecht kunnen als ze in de problemen raken en geen hulpverleningscontacten meer hebben (bijvoorbeeld één aanspreekpunt of apart loket bij daklozenloket).
- Meer gebruik maken van omklapwoningen.
- Meer gebruik maken van ervaringsdeskundigen: zij signaleren sneller als er iets aan de hand is.
- Meer inzetten op het vormen (of houden) van een gezond, positief netwerk (ook familie) rondom de mensen.
- Verbeteren van de beeldvorming. Ex-dakloze mensen worden nog steeds erg slecht opgenomen in de buurt.
- Breder inzetten van de individuele rehabilitatiebenadering
- Ex-dakloze mensen meer deel laten uitmaken van de leuke dingen van het leven (leuke vrijetijdsbesteding). Als voorbeeld wordt genoemd dat Brijder soms leuke uitstapjes organiseert. Veel dakloze mensen hebben hier jaren niet mee te maken gehad; er gaat een wereld voor ze open.

10.1.7 Verbeteren van uitstroom

Om te voorkomen dat de opvangvoorzieningen 'verstopt' raken doordat mensen (te) lang in een voorziening blijven, willen gemeenten er voor zorgen dat zo veel mogelijk mensen zelfstandig gaan wonen (al of niet met begeleiding). Voornaamste beleidsmaatregel vanuit de gemeente is om instellingen op andere manieren te financieren dan voorheen. Maar ook andere manieren van hulpverlenen moeten hieraan bijdragen, die ervoor zorgen dat cliënten zelfstandiger worden in plaats van afhankelijker van de zorg

Cliëntvertegenwoordigers van alle vier de steden signaleren dat er een groot tekort is aan betaalbare woningen en dat dit de uitstroom uit de opvang danig hindert. Wanneer er wel woningen voor de doelgroep beschikbaar komen, komen veel mensen niet in aanmerking vanwege hun schulden. Een suggestie is om 'omklapwoningen' sneller op naam van de bewoner te zetten. Amsterdamse cliëntvertegenwoordigers zien wel heil in nieuwe financieringswijzen: ze vermoeden dat instellingen er een financieel belang bij kunnen hebben om mensen in de zorg vast te houden. Er is in veel gevallen sprake van overbehandeling, zo stellen ze.

10.1.8 Betrekken van cliënten bij het beleid

In het Plan van Aanpak Tweede fase nemen de gemeenten zich voor om de doelgroep te betrekken, zowel op beleidsniveau (bijvoorbeeld door cliëntenbelangenbehartigers inspraak te geven bij beleidsontwikkeling of te laten deelnemen aan regieoverleg) als op uitvoerend niveau (bijvoorbeeld door ervaringsdeskundigen te betrekken bij de hulpverlening en ondersteuning).

De financiering van COMO G4 is per 1 januari 2013 stopgezet. In versoberde vorm zal COMO G4 gedurende de looptijd van fase twee van het Plan van Aanpak nog blijven bestaan.

De Amsterdamse cliëntenorganisaties worden vaak uitgenodigd voor overleg met de gemeente. De gemeente Amsterdam zet sterk in op cliënteninspraak via het Groot M.O.-overleg, maar dat functioneert –ook volgens eigen evaluaties- nog niet zoals het moet. Er is een te drukke agenda, het lukt het Groot M.O.-overleg niet goed punten te agenderen en casuïstiek te verzamelen.

Volgens de cliëntenvertegenwoordigers laat de inspraak die cliënten hebben in hun eigen proces zeer te wensen over. Mensen weten vaak niet goed wat hun trajectplan is en "tekenen bij het kruisje" zonder het gevoel te hebben dat het met hen is besproken. De Amsterdamse cliëntenorganisaties pleiten er daarom voor dat cliënten de mogelijkheid krijgen aanwezig te zijn bij de Veldtafel wanneer hun casus besproken wordt, of dat er in ieder geval meer waarborgen in het systeem komen dat het trajectplan met de cliënten zelf worden opgesteld. Er wordt steeds beter gebruik gemaakt van de inzet van ervaringsdeskundigen in de hulpverlening en ondersteuning.

In Rotterdam heeft Movers structureel overleg met beleidsmedewerkers van GGD en SoZaWe. Daarnaast is er het Kapstokoverleg op het stadhuis waaraan mensen uit de maatschappelijke opvang, alle gemeenteraadsfracties (leden met MO in de portefeuille) en ook GGD en SoZaWe deelnemen. De cliëntvertegenwoordigers voelen dat hun mening serieus wordt genomen. Ervaringsdeskundigen worden nog te weinig ingezet bij hulpverlening en ondersteuning. De gemeente Rotterdam en in het bijzonder de GGD zou hier een actievere en meer sturende rol in moeten nemen. Sommige instellingen zetten zeer zwaar in op ervaringsdeskundigheid en andere niet of nauwelijks.

Volgens De Achterban ligt in Den Haag het initiatief nog steeds vooral bij cliënten en cliëntenorganisaties. In een aantal situaties worden belangenbehartigers betrokken, bijvoorbeeld bij de evaluatie van de winterregeling. Hierin zijn verschillende aanbevelingen ook gehoord en overgenomen. Incidenteel vond in 2012 overleg plaats, waarin de mening van de cliënten/belangenbehartigers werd gevraagd. De Achterban is van mening dat cliënten van de maatschappelijke opvang niet worden betrokken bij echt belangrijke beleidszaken.

De cliëntenraad van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (DSZW) krijgt wel steeds meer invloed, daarin zijn in Den Haag ook dakloze mensen vertegenwoordigd. Bij De Achterban overheerst het idee dat er wel wordt geluisterd, maar er nog te weinig wordt overgenomen van zaken die door mensen uit de doelgroep worden ingebracht. Het "wij weten wat goed voor u is" lijkt terrein te winnen en dit gaat volgens De Achterban gepaard met drang en dwang. Ook vraagt men zich af in hoeverre ervaringsdeskundigen gelijkwaardig worden beloond: als zij worden ingezet betreft het meestal vrijwilligerswerk. Een positieve ontwikkeling is dat opvanginstellingen zich voorzichtig gaan wagen aan de inzet van ervaringsdeskundigen en dat er steeds gewerkt wordt aan het beschrijven van competenties.

In Utrecht bestaat al jaren een goede samenwerkingsrelatie tussen gemeente en cliëntenorganisaties. Zo neemt de Achterkant regelmatig deel aan beleidsgroepen en treedt op als adviseur waarnaar goed wordt geluisterd. Er is toenemende inzet van ervaringsdeskundigen van ervaringsdeskundigen, onder andere via het project Doen en

Laten en via Ervaringsdeskundigen Trainen Zorgprofessionals, beide van de Achterkant. Cliënten praten mee via het project Meetellen in Utrecht waarin een groot aantal cliënten zijn ingeschakeld in een panel dat over concrete zaken wordt geconsulteerd. Hoewel in Utrecht het 50-banenplan voor ervaringsdeskundigen is ingesteld als een intentie van de betrokken zorginstellingen lukt het onvoldoende om ervaringsdeskundigen te professionaliseren via extra opleiding en om ze daarna naar banen te leiden. De Achterkant spreekt van een 'verdringingseffect' waarbij goedkopere ervaringsdeskundigen worden ingezet, eventueel op zzp-basis of tijdelijk in een project, ter vervanging van de duurdere professionals.

10.2 Cliëntparticipatie

In het Plan van Aanpak tweede fase noemen de vier grote steden en VWS de inzet van ervaringsdeskundigen bij begeleiding en hulpverlening als een succesfactor voor duurzaam herstel. Maar ook op beleidsniveau worden cliëntvertegenwoordigers betrokken bij de uitvoer van het Plan van Aanpak.

10.2.1 Amsterdam

De inbreng van het cliëntenperspectief op het Plan van Aanpak in Amsterdam wordt formeel vormgegeven door het Groot MOGGz-overleg. Dit overleg komt driewekelijks bij elkaar en overlegt 6 wekelijks met de Gemeente Amsterdam aan de hand van de agenda van het 6 wekelijks proceshoudersoverleg. Dit is een het overleg op managementniveau tussen ketenpartners, gemeente en een afvaardiging vanuit cliëntvertegenwoordiging. Het overleg kan ook zelf agendapunten inbrengen in het proceshoudersoverleg en doet dit ook. Daarnaast zijn deelnemers uit het groot MOGGz-overleg vertegenwoordigd in verschillende gemeentelijke werkgroepen die in het kader van het Plan van Aanpak MO zijn ingesteld.

De gemeente ondersteunt cliëntvertegenwoordigers in hun vertegenwoordigende taak door het financieren van ondersteuners en het beschikbaar stellen van beleidscapaciteit voor overleg met de gemeente en bemiddeling met beleidsmakers.

In de dagelijkse praktijk van ondersteuning van dakloze mensen wordt ervaringsdeskundigheid op verschillende manieren benut en ondersteund. HVO-Querido, de grootste opvangaanbieder in Amsterdam, ziet de inzet van ervaringsdeskundigen als een bron van innovatie. Binnen HVO Querido uit zich dat in de doorstroomvoorziening JES (Je Eigen Stek), die beheerd wordt door de bewoners zelf[15], de samenwerking met HEE[16] in het Martien Schaaperhuis en de Stichting Cliëntgestuurde Initiatieven en Projecten (SCIP), ondergebracht bij HVO-Querido, dat er naar streeft om maatschappelijke participatie en zelfsturing van cliënten van de GGZ bevorderen[17].

15 Zie ook Boumans et al (2012) voor een uitgebreide beschrijving van zelfbeheer in de maatschappelijke opvang.
16 Herstel Empowerment Ervaringsdeskundigheid is een team van ervaringsdeskundigen die mensen met psychische kwetsbaarheden met behulp van effectieve werkwijzen en strategieën leren om zichzelf te (leren) helpen, zie www.hee-team.nl
17 Zie http://www.scipweb.nl/

Bij de Hogeschool van Amsterdam kunnen ervaringsdeskundigen instromen in sociaalpedagogische opleidingen op basis van een ervaringscertificaat verworven competenties.

10.2.2 Rotterdam

Cliëntparticipatie wordt in Rotterdam vormgegeven met behulp van de straatadvocaten. Zij kunnen door hun ervaring en hun onafhankelijke positie een brug slaan tussen cliënten, instellingen en gemeente en politiek. De straatadvocaten van het Basisberaad bieden ondersteuning door het organiseren van de verschillende overleggen tussen cliëntvertegenwoordigende organisaties en raden. Ook zorgen de straatadvocaten voor een jaarplanning van het overleg, een agenda en notulen. De vertegenwoordigers van de cliëntenraden hebben tijdens de overleggen een adviserende rol en ze brengen de door hen ervaren knelpunten aan de orde.

Cliëntvertegenwoordiging, zowel individueel als collectief, is georganiseerd in het Basisberaad. Het Basisberaad wordt gesubsidieerd door de gemeente. Met behulp van deze subsidie kan het Basisberaad cliëntenraden en –vertegenwoordigers ondersteunen, bijvoorbeeld door inzet van de straatadvocaten. Cliëntvertegenwoordiging heeft in Rotterdam vooral een rol in de evaluatie van beleid. Beleidsmakers kunnen cliëntvertegenwoordiging wel om advies vragen bij ontwikkeling en uitvoering van beleid.

De gemeente Rotterdam is nog bezig de inzet van ervaringsdeskundigen bij hulpverlening en ondersteuning te ontwikkelen. Op termijn hoopt de gemeente Rotterdam dat ervaringsdeskundigen actief worden ingezet als volwaardig medewerker. Vooralsnog denkt men nog na over de obstakels die volwaardige inzet kunnen belemmeren, waaronder de cultuur binnen opvanginstellingen, het bewerkstelligen van echte gelijkwaardigheid en het selecteren en trainen van geschikte mensen. Ook hier speelt het Basisberaad een belangrijke rol omdat deze trainingen aanbiedt op dit vlak en veel contacten heeft met ervaringsdeskundigen.

10.2.3 Den Haag

De 'Achterban' is in Den Haag het cliëntenplatform voor de maatschappelijke opvang (MO) en openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGz). De vrijwilligers in de Achterban worden ondersteund door het Straatconsulaat, de belangenbehartiger voor dak- en thuislozen en gebruikers.

De gemeente sprak in 2012 met alle instellingen over het beter benutten van vrijwilligers met ervaringsdeskundigheid. Dit vergt een investering van deze organisaties. Ook vernieuwde de gemeente de relatie met zelfhulpvroepen door een andere subsidievorm te gebruiken en hen te vragen om met nieuwe activiteitenplannen te komen voor preventieve activiteiten (Gemeente Den Haag, 2012).

10.2.4 Utrecht

De Utrechtse belangenorganisaties en cliëntenraden hebben zich gebundeld in De Achterkant. De cliëntorganisaties hebben in Utrecht een structurele positie in de ketensamenwerking. Zij worden betrokken bij beleidontwikkeling en evaluatie, projecten en

er wordt ingezet op een aanpak waarbij ervaringsdeskundigen en lotgenoten elkaar helpen. Deze inzet op ervaringsdeskundigheid en lotgenotenhulp kwam in 2012 tot uiting in de volgende activiteiten:

- de Gemeente Utrecht financierde vanuit het participatiefonds OGGz negen van dergelijke projecten;
- de Achterkant heeft 4 trainingen "cliënten trainen zorgverleners" gegeven;
- het overleg Cliëntparticipatie en emancipatie, dat voorheen georganiseerd en geleid werd door de gemeente, is overgedragen aan de Achterkant. Vanwege interne organisatieproblemen bij de Achterkant is er in 2012 slechts 2 x een bijeenkomst geweest;
- de Stadsbrug opende in 2012: dit is een 'bedrijfsverzamelgebouw' voor cliëntgestuurde initiatieven gericht op arbeid. Hierin werken zorgpartijen en cliënten samen in diverse werkvormen en niveau's van zelfstandigheid;
- het zwerfjongerencliëntenplatform U2B Heard! startte een audit naar de kwaliteit van de zorg bij instellingen voor zwerfjongeren in het PAju! project (zie §6.4.4 hiervoor);
- in april startte de Achterkant de pilot 'Doen en Laten'.
- De pilot 'Doen en Laten' startte met het trainen van 12 ervaringsdeskundigen. Zij coachen cliënten in drie wijken om hen actiever te laten deelnemen in de samenleving. Ervaringscoaches kunnen cliënten benaderen in samenwerking met of naast de begeleiders van zorginstellingen. De aanpak lijkt na een jaar succesvol. Er zijn in 2012 ongeveer 100 cliënten gecoacht die daardoor ook op verschillende manieren sociaal actiever zijn geworden. In het bijzonder de ervaringscoaches die ook deelnemen in de pilot Herstel in Kanaleneiland (zie 'Panoramix' in §4.6.4) zorgen voor veel rendement en vernieuwing bij zorgverleners.
- Tot slot hebben negen organisaties van GGz-cliënten en familieorganisaties zich op verzoek van de gemeente gebundeld in een samenwerkend orgaan. Samen met de Achterkant zijn zij hiermee een belangrijk klankbord en adviesorgaan voor de gemeente.

Bijlage 1: Indicatoren cijfermatig weergegeven

De gepresenteerde gegevens hebben betrekking op de periode tot en met 31 december 2012 en voldoen aan de indicatoren die door de G4 en het Rijk in het kader van het Plan van Aanpak zijn vastgesteld, tenzij anders is vermeld.

- In 2011 zijn indicatoren 1B, 2 en 3 aangepast ten opzichte van voorgaande jaren: de periode tussen aanmelding bij maatschappelijke opvang en aanleiding voor dakloosheid is verlengd van 30 naar 90 dagen.
- Vanaf 2011 worden indicatoren zoveel mogelijk uitgesplitst naar leeftijdgroep. Onder 'volwassenen' worden cliënten verstaan van 23 jaar of ouder. Onder 'jongeren' worden cliënten van 22 jaar of jonger verstaan.
- Wanneer in 2011 of 2012 geen getal genoemd staat bij een gemeente, betekent dit dat het desbetreffende cijfer niet bekend is.
- In 2012 is besloten om de volgende indicatoren niet meer te monitoren:
  - indicator 6A: aantal unieke rechthebbende gebruikers van de nachtopvang;
  - indicator 8: aantal aanvragen schuldhulpverlening en aantal cliënten en geleverde trajecten schuldhulpverlening;
  - indicator 10: aantal cliënten met succesvol afgerond traject dat zich binnen twee jaar na afsluiting van het traject opnieuw aanmeldt bij de maatschappelijke opvang;
  - indicator 11: aantal cliënten met een traject dat meer dan drie maanden uit beeld is;
  - indicator 13: doorlooptijd tot het bereiken van de stabiele mix van hulpverlening, huisvesting en inkomen.
- Indicator 12 werd op een andere manier gemonitord.

Indicator 1A Aantal huisuitzettingen bij woningcorporaties in verhouding tot totaal aantal corporatiewoningen in de centrumgemeente

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht[a]
2005	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 1064 - Aantal corporatiewoningen: 204.038 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,52%	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 900 - Aantal corporatiewoningen: ±150.000 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,60%	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 585 - Aantal corporatiewoningen: 76.629 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,76%	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 214 - Aantal corporatiewoningen: 43.979 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,49%
2006	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 838 - Aantal corporatiewoningen: 201.630 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,42% - Daling van 19% t.o.v. 2005	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 970 - Aantal corporatiewoningen: ±150.000 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,65% - Stijging van 8% t.o.v. 2005	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 447 - Aantal corporatiewoningen: 78.110 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,57% - Daling van 25% t.o.v. 2005	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 163 - Aantal corporatiewoningen: 44.134 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,37% - Daling van 24% t.o.v. 2005
2007	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 835 - Aantal corporatiewoningen: 197.500 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,42% - Daling van 19% t.o.v. 2005	- Uitgevoerde huisuitzettingen tot 1 oktober: 671 (±900 op jaarbasis) - Aantal corporatiewoningen: ±150.000 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,60% - Gelijk aan 2005	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 441 - Aantal corporatiewoningen: 77.411 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,57% - Daling van 25% t.o.v. 2005	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 133 - Aantal corporatiewoningen: 44.425 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,30% - Daling van 38% t.o.v. 2005
2008	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 842 - Aantal corporatiewoningen: 197.033 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,43% - Daling van 18% t.o.v. 2005	- Uitgevoerde huisuitzettingen tot 1 oktober 2008: < 400 (± 600 op jaarbasis) - Aantal corporatiewoningen: ±150.000 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,40% - Daling van 33% t.o.v. 2005.	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 527 - Aantal corporatiewoningen:77.982 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen:0,67% - Daling 11% t.o.v. 2005	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 103 - Aantal corporatiewoningen: 42.918 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,24% - Daling van 51% t.o.v. 2005
2009	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 741 - Aantal corporatiewoningen: 195.983 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,38% - Daling t.o.v. 2005: 27%	- Uitgevoerde huisuitzettingen tussen 1 januari en 1 oktober 2009: 571 - Aantal corporatiewoningen: ±150.000 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,38% - Daling cijfers 3 kwartalen van 37% t.o.v. 2005[b]	- Uitgevoerde huisuitzettingen tussen 1 januari en 31 december 2009: 498 (alle categorieën, incl. hennepteelt) - Aantal corporatiewoningen: 77.606 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen:0,64% - Daling cijfers van 16% t.o.v. 2005	- Aantal huisuitzettingen: 67 - Aantal corporatiewoningen: 44.183 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,15% - Daling van 69% t.o.v. 2005

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht[a]
2010	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 681 - Aantal corporatiewoningen: 195.938 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,35%. - Daling t.o.v. 2005: 33%	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 655 - Aantal corporatiewoningen 2010: 139.817 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,46% - Daling t.o.v. 2005: 23%	- Uitgevoerde huisuitzettingen: niet bekend - Aantal corporatiewoningen: 78.418 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen (exclusief hennepteelt): 0,56% - Daling t.o.v. 2005: 26%	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 49 - Aantal corporatiewoningen: 46.001 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,11% - Daling t.o.v. 2005: 78%
2011[c]	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 634 - Aantal corporatiewoningen: 195.850 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,32%.	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 808 - Aantal corporatiewoningen: 154.032 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,52%	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 488 - Aantal corporatiewoningen: 79.093 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,62%	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 63 - Aantal corporatiewoningen: 46.309 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,14%
2012	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 644 - Aantal corporatiewoningen: 194.347 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,33%.	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 939 - Aantal corporatiewoningen: 136.091 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,69%.	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 505 - Aantal corporatiewoningen: 79.340 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,64%.	- Uitgevoerde huisuitzettingen: 71 - Aantal corporatiewoningen: 45.506 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,16%.

NB: De gegevens betreffen voor alle vier de steden jaarcijfers (van 1 januari t/m 31 december van hetzelfde jaar) in 2005, 2006, 2010 en 2011. Voor Rotterdam, Amsterdam en Utrecht ook in 2008.

a Gegevens Utrecht betreffen uitsluitend huisuitzettingen in verband met huurachterstand en overlast.

b De cijfers in 2009 geven het aantal huisuitzettingen van 1 januari tot 1 oktober weer. De ervaring leert dat het jaartotaal hoger uitvalt door een gestage groei terwijl het aantal corporatiewoningen gelijk blijft. Hierdoor zal de daling van het relatieve aantal huisuitzettingen van 2009 ten opzicht van dat in 2005 kleiner uitvallen dan de weergegeven percentages.

c Alle huisuitzettingen ongeacht reden, dus inclusief huisuitzettingen in verband met hennepteelt of illegale onderhuur. Gegevens Utrecht betreffen alleen huisuitzettingen in verband met huurachterstand en overlast.

Indicator 1B Aantal uit huis gezette personen dat zich meldt bij Maatschappelijke Opvang binnen 30 dagen (2005-2010) cq 3 maanden (2011) na huisuitzetting en in die periode dakloos was

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
2005	Geen gegevens beschikbaar	Geen gegevens beschikbaar	108	Geen gegevens beschikbaar
2006	Geen gegevens beschikbaar	Geen gegevens beschikbaar	22 (2e helft 2006) NB Reden dakloosheid op het ADF ingevuld: 468 personen NB Uitgezet door verhuurder dus niet alleen corporaties	Geen gegevens beschikbaar
2007	16 van de 296 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel met een intake en een individueel trajectplan	38 Gebaseerd op gegevens van corporaties	8 (van 246 MO/OGGz aanmelders is de reden van dakloosheid bekend. Van hen hebben 110 huisuitzetting als reden dakloosheid opgegeven, van wie er 8 binnen 30 dagen na huisuitzetting aangemeld zijn bij MO)	Geen gegevens beschikbaar
2008	26 van de 731 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel met een intake en een individueel trajectplan	21 Gebaseerd op gegevens van corporaties	42 (147 personen hebben huisuitzetting als reden dakloosheid opgegeven. Van 105 personen is niet te achterhalen of ze binnen de 30 dagen aangemeld zijn bij MO)	15
2009	24 van de 356 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel met een intake en een individueel trajectplan	78 Gebaseerd op gegevens van Centraal Onthaal	127 (stijging mogelijk gevolg van onbetrouwbare registraties in voorgaande jaren)	0
2010	21	49 Gebaseerd op gegevens van Centraal Onthaal	160	3
2011[a]	84 volwassenen	392 volwassenen noemden zelf 'huisuitzetting' als aanleiding dakloosheid. Niet bekend is of dit huisuitzetting door de verhuurder betrof en of dit plaatsvond binnen 3 maanden voorafgaand aan de aanmelding.	132 volwassenen 33 jongeren	5 volwassenen 0 jongeren
2012	Van de 1575 aanmeldingen van volwassenen werd van 410 de reden geregistreerd. Van hen meldden zich 137 binnen 3 maanden na huisuitzetting door een woningcorporatie.	125 volwassenen, gebaseerd op gegevens Centraal Onthaal Afname gevolg van meer doorvragen door medewerkers Centraal Onthaal	196 volwassenen	5 volwassenen

a Vanaf 2011: aantal uit huis gezette personen dat zich meldt bij Maatschappelijke Opvang binnen 3 maanden na huisuitzetting en in die periode dakloos was, naar leeftijdsgroep (jonger dan 23 jaar of 23 jaar en ouder). Indien het aantal jongeren niet genoemd staat is dit niet bekend.

Indicator 2 **Aantal tot de doelgroep behorende ex-gedetineerde mensen dat zich meldt bij MO binnen 30 dagen (2006-2010) cq 3 maanden (2011) na ontslag uit detentie en in die periode dakloos was***

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
2006	Geen gegevens beschikbaar	Geen gegevens beschikbaar	6 personen (2e helft 2006) N8 Reden dakloosheid op het ADF ingevuld: 468 personen	Wordt verwacht in 2009
2007	23 ex-gedetineerde personen van de 296 aangemelde personen bij de veldtafel met trajectplan (8%)	- Maximaal toegestaan: Tot 1 oktober 2007: 255. - Gerealiseerd tot 1 oktober 2007:62	43 personen hebben ontslag uit detentie als reden dakloosheid opgegeven van wie niemand binnen 30 dagen na ontslag dakloos is geworden	Wordt verwacht in 2009
2008	- Totaal aantal ex-gedetineerden tot 1 oktober 2008: 2302 - Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2008: 230 - Gerealiseerd tot 1 oktober 2008: 2 personen van de 731 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel met een intake en een individueel trajectplan	- Totaal aantal ex-gedetineerden 2008: 3110 - Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2008: 233 - Gerealiseerd tot 1 oktober 2008: 55 personen	- Totaal aantal ex-gedetineerden 2008: er komen per jaar circa 2500 personen uit detentie die zijn toe te rekenen aan Den Haag - Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2008: 188 - Gerealiseerd tot 1 oktober 2008: 74 personen	Gerealiseerd tot 1 oktober 2008: 13 personen van de 535 sinds 2006 ingestroomde feitelijk en residentieel .
2009	- Totaal aantal ex-gedetineerden tot 1 oktober 2009: 3648 - Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2009: 365 personen - Gerealiseerd tot 1 oktober 2009: 13 personen van de 356 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel met een intake en een individueel trajectplan	- Totaal aantal ex-gedetineerden 2009: circa 3000 personen - Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2009: 225 personen - Gerealiseerd tot 1 oktober 2009: 31 personen (gegevens Centraal Onthaal)	- Totaal aantal ex-gedetineerden 2009: circa 1800 - Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2009: 135 personen - Gerealiseerd tot 1 oktober 2008: 44 personen	0 personen
2010	- Totaal aantal ex-gedetineerden: 2985 - Gerealiseerd in 2010: 43 personen van de 152 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel met een intake en een individueel trajectplan	- Totaal aantal ex-gedetineerden 2010: 2764 personen - Maximaal toegestaan tot 31 december 2010: 276 personen - Gerealiseerd tot31 december 2010: 54 personen (gegevens Centraal Onthaal)	- Totaal aantal ex-gedetineerden:2268 - Gerealiseerd in 2010: 49 personen	- Totaal aantal ex-gedetineerden 2010: 797 personen - Gerealiseerd tot31 december 2010: 4 personen

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
2011[b]	- Totaal aantal ex-gedetineerden van 23 jr of ouder: 2.810 - Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetineerden ≥23 jr: 42	- Totaal aantal ex-gedetineerden van 23 jr of ouder: 2.241[c] - Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetineerden ≥23 jr: 46 - Totaal aantal ex-gedetineerden van 22 jr of jonger: 630 - Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetineerden ≤22 jr: 36	- Totaal aantal ex-gedetineerden van 23 jr of ouder: 2.127 - Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetineerden ≥23 jr: 48 - Totaal aantal ex-gedetineerden van 22 jr of jonger: 517 - Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetineerden ≤22 jr: 6	- Totaal aantal ex-gedetineerden van 23 jr of ouder: 751 - Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetineerden ≥23 jr: 9 - Totaal aantal ex-gedetineerden van 22 jr of jonger: 255 - Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetineerden ≤22 jr: 6
2012[b]	-Totaal aantal ex-gedetineerden van 23 jr of ouder: 2.290 -Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetineerden ≥23 jr: 47 -Totaal aantal ex-gedetineerden van 22 jr of jonger: 625 -Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetineerden ≤22 jr: 1	-Totaal aantal ex-gedetineerden van 23 jr of ouder: 2.189 -Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetineerden ≥23 jr: 61 -Totaal aantal ex-gedetineerden van 22 jr of jonger: 616 -Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetineerden ≤22 jr: 19	-Totaal aantal ex-gedetineerden van 23 jr of ouder: 2.155 -Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetineerden ≥23 jr: 58 -Totaal aantal ex-gedetineerden van 22 jr of jonger: 518 -Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetineerden ≤22 jr: 5	-Totaal aantal ex-gedetineerden van 23 jr of ouder: 740 -Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetineerden ≥23 jr: 3 -Totaal aantal ex-gedetineerden van 22 jr of jonger: 246 -Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetineerden ≤22 jr: 0

a Weergegeven in de tabel is - conform de streefcijfers van het Plan van Aanpak - het maximaal toegestane aantal ex-gedetineerden tot 1 oktober van het meetjaar versus het tot 1 oktober van het meetjaar daadwerkelijk gerealiseerde aantal. De berekening van het maximaal toegestane aantal ex-gedetineerden is als volgt: 10% van het totale aantal ex-gedetineerden dat toebedeeld kan worden aan de specifieke centrumgemeente in het meetjaar, bijgesteld tot 1 oktober: 10% van 0,75 x totaal aantal ex-gedetineerden in het meetjaar.

b Vanaf 2011 en verder worden geen streefcijfers meer gerapporteerd, omdat vanaf dat jaar geen normafspraken meer gelden tussen G4 en VWS. Vanaf 2011: aantal tot de doelgroep behorende ex-gedetineerde mensen dat zich meldt bij MO binnen 3 maanden na ontslag uit detentie en in die periode dakloos was. De aangeleverde leeftijdsklassen van de totale aantallen ex-gedetineerden betroffen 18 t/m 23 jr en 24 jr en ouder. Het aantal 23-jarigen is geschat als 1/6 van het aantal 18 t/m 23-jarigen. Voor jeugdigen is de uitstroom uit gevangeniswezen en justitiële jeugdinstellingen geteld.

c Volgens opgave gemeente Rotterdam 1.991. Als bron voor totale aantallen ex-gedetineerden zijn cijfers van de Dienst Justitiële Inrichtingen gebruikt.

Indicator 3 Aantal tot de doelgroep behorende mensen dat zich meldt bij MO binnen 30 dagen (2006-2010) cq 3 maanden (2011) na ontslag uit een zorginstelling en in die periode dakloos was[a]

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
2006	Geen gegevens beschikbaar	Geen gegevens beschikbaar	8 personen (2e helft 2006) N8 Reden dakloosheid op het ADF ingevuld: 468 personen	Wordt verwacht in 2009
2007	10 personen van de 296 aangemelde personen bij de veldtafel met trajectplan (3%)	- Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2007: 127 - Gerealiseerd tot 1 oktober 2007: 47	3 personen (30 personen hebben ontslag uit zorginstelling als reden dakloosheid opgegeven, van wie er 3 binnen 30 dagen na ontslag dakloos zijn geworden)	Wordt verwacht in 2009
2008	0 personen van de 731 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel in 2008 met een intake en een individueel trajectplan	- Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2008: 241 - Gerealiseerd tot 1 oktober 2008: 47	7 personen (42 personen hebben ontslag uit zorginstelling als reden dakloosheid opgegeven, van wie er 7 binnen 30 dagen na ontslag dakloos zijn geworden)	18 personen
2009	5 personen van de 356 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel in 2009 met een intake en een individueel trajectplan (1,4%)	- Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2009: 285 - Gerealiseerd tot 1 oktober 2009: 16	- Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2009: 177 - Gerealiseerd tot 1 oktober 2009: 30 personen	1 persoon
2010	5 personen	- Maximaal toegestaan tot 31 december 2010:363 - Gerealiseerd tot 31 december 2010: 19	- Gerealiseerd tot 31 december 2010: 30 personen (120 personen hebben ontslag uit zorginstelling als reden dakloosheid opgegeven, van wie er 30 binnen 30 dagen na ontslag dakloos zijn geworden)	7 personen
2011[a]	7 volwassenen	36 volwassenen	37 volwassenen 13 jongeren	4 volwassenen 5 jongeren
2012[a]	7 volwassenen[b] 3 jongeren.	57 volwassenen	30 volwassenen 11 jongeren	2 volwassenen 0 jongeren

a Vanaf 2011: aantal tot de doelgroep behorende mensen dat zich meldt bij MO binnen 3 maanden na ontslag uit een zorginstelling en in die periode dakloos was.

b Van tweederde van de aanmeldingen werd de reden niet geregistreerd.

Indicator 4A Aantal tot de doelgroep behorende mensen met een intake en een opgesteld individueel trajectplan, cumulatief[a]

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
2007	296	Cumulatief januari 2006 tot 1 oktober 2007: 998 – 1527	Cumulatief januari 2006 tot 1 oktober 2007: 582 – 968	Cumulatief september 2006 tot 1 oktober 2007: 755
2008	2772	Cumulatief tot 1 oktober 2008: 2.409	827	429 (van de 535 bevraagde (voormalig) feitelijk en residentieel)
*2009**	3814	2989	1833	1150
2010	Cumulatief t/m 31 december 2010: 3966 personen	Cumulatief t/m 31 december 2010: 3.634 personen	1278 in 2010 Cumulatief t/m 31 december 2010: 3111 personen	Cumulatief t/m 31 december 2010: 1725 personen
2011	4.588 volwassenen 129 jongeren	4.145 volwassenen 765 jongeren	3.602 volwassenen 107 jongeren	1.949 volwassenen 92 jongeren
2012	4.967 volwassenen 274 jongeren	4.680 volwassenen 1.283 jongeren	4.037 volwassenen 176 jongeren	2.080 volwassenen 160 jongeren

a De cumulatieve aantallen mensen met een trajectplan in 2011 en 2012 zijn berekend door het aantal nieuw gerealiseerde trajecten voor volwassenen op te tellen bij het totaal van het jaar ervoor. In de jaren tot en met 2010 zijn er ook trajecten gerealiseerd voor jongeren. Voorzover deze indertijd zijn meegeteld, zijn ze ook meegeteld in de cumulatieve aantallen tot en met 2010.

Indicator 4B Aantal tot de doelgroep behorende mensen voorzien van een stabiele mix van verblijf, inkomen en zorg, cumulatieve aantallen

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
2006	Geen gegevens beschikbaar	Cumulatief januari 2006 tot 1 oktober 2007: 229 personen	Geen gegevens beschikbaar	Wordt verwacht in 2009
2007	103 personen		140 personen ontvangen langer dan drie maanden zorg en opvang in een verblijfsinstelling.	Wordt verwacht in 2009
2008	1644 mensen van de 2772 met een trajectplan zijn voorzien van stabiele mix	Cumulatief januari 2006 tot 1 oktober 2008: 971 personen	263 personen (niet cumulatief) Naar verwachting t/m eind 2008 cumulatief 600	292 van de 535 sinds 2006 ingestroomde feitelijk en residentieel .
2009	2679 personen	Cumulatief t/m 31 december 2009: 1771 personen	Cumulatief t/m 31 december 2009: 1008 personen	Cumulatief t/m 31 december 2009: Voor de 1150 personen die in traject zijn geldt dat: Van 471 personen met zekerheid gezegd kan worden dat zij een stabiele mix hebben. Van 377 personen wordt geschat dat zij een stabiele mix hebben.
2010	Cumulatief t/m 31 december 2010: 2820 personen	Cumulatief t/m 31 december 2010: 2108 personen	Cumulatief t/m 31 december 2010: 1543 personen	Cumulatief t/m 31 december 2010: 1005 personen
2011	3.532 volwassenen	2.468 volwassenen 261 jongeren	1.960 volwassenen 50 jongeren	1.156 volwassenen 34 jongeren
2012[a]	Geschat aantal volwassenen op peildatum 31 december 2012 met stabiele mix: 3.236 Minstens 20 jongeren	2.602 volwassenen 433 jongeren	2.317 volwassenen 120 jongeren	

a In 2012 stapten Amsterdam en Rotterdam over op een nieuwe definitie van stabiele mix (cq 'situatie'). De stabiele mix wordt in deze steden vastgesteld aan de hand van de zelfredzaamheidmatrix.

Indicator 4C **Aantal tot de doelgroep behorende mensen voorzien van een stabiele mix van verblijf, inkomen, zorg en dagbesteding**

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
2011	2.140 volwassenen	194 volwassenen 261 jongeren	467volwassenen 58 jongeren	177 volwassenen 32 jongeren
2012	Geschat aantal volwassenen op peildatum 31 december 2012 met stabiele mix en stabiele dagbesteding: 2.099 Minstens 18 jongeren	onbekend: minstens 194 en maximaal 328 volwassenen 433 jongeren	830 volwassenen 120 jongeren	

Indicator 5 **Overlast**

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag[a]	Utrecht
2005	Geen gegevens beschikbaar	Geen gegevens beschikbaar	Twee aselecte steekproeven: 100 stabiele cliënten: - 93 overtredingen, 15 misdrijven 100 niet stabiele cliënten: - 33 overtredingen, 27 misdrijven	Geen gegevens beschikbaar
2006	Geen gegevens beschikbaar	Geen gegevens beschikbaar	Twee aselecte steekproeven: 100 stabiele cliënten: - 72 overtredingen, 21 misdrijven 100 niet stabiele cliënten: - 30 overtredingen, 30 misdrijven	27 overlastgevende personen van de 282 tot de doelgroep behorende personen met een intake en een opgesteld individueel trajectplan (10%).
2007	Geen gegevens beschikbaar	Onderzoek onder 108 personen in stabiele mix. Hieruit is gebleken dat er een teruggang in overlast is geconstateerd bij deze groep van ca. 75% ten opzichte van het voorafgaande jaar.	Twee aselecte steekproeven: 100 stabiele cliënten: - 80 overtredingen, 16 misdrijven 100 niet stabiele cliënten: - 67 overtredingen, 25 misdrijven	30 overlastgevende personen van de 461 tot de doelgroep behorende personen met een intake en een opgesteld individueel trajectplan (7%).

2008	407 van 2369 personen (17%) met een intake en opgesteld individueel trajectplan (403 van de 2772 personen genoemd onder indicator 4A staan enkel onder begeleiding van een MO-trajecthouder en zijn niet meegenomen bij het meten van overlast) zijn 5 maal of meer in aanraking geweest met politie of justitie Tot 1 oktober 2008 waren er 1644 personen met een stabiele mix. Van hen zijn in 2008 214 personen (13%) 5 maal of meer in aanraking geweest met politie of justitie.	Voor 102 personen in de stabiele mix is de veroorzaakte overlast in het jaar van de stabiele mix vergeleken met 5 jaar voorafgaand aan het bereiken van de stabiele mix. Dit laat een gemiddelde afname zien van: 75% voor het aantal overtredingen en 55% voor het aantal misdrijven	Twee aselecte steekproeven: 100 stabiele cliënten: - 66 overtredingen, 10 misdrijven 100 niet stabiele cliënten: - 90 overtredingen, 34 misdrijven	48 overlastgevende personen van de 535 personen met een intake en individueel trajectplan (9%).
2009	Tot 1 oktober 2009 waren er 3503 personen met een intake en opgesteld individueel trajectplan. Van hen zijn in 2009 361 personen (10%) 5 maal of meer in aanraking geweest met politie of justitie. Tot 1 oktober 2009 waren er 2387 personen met een stabiele mix. Van hen zijn in 2009 151 personen (6%) 5 maal of meer in aanraking geweest met politie of justitie.	Steekproef van 200 personen uit de populatie personen met traject die bekend zijn bij de politie. Aantal overtredingen en misdrijven in 2009 vergeleken met de nulmeting voor dezelfde steekproef (= aantal overtredingen en misdrijven gepleegd tussen 2001-2006 gedeeld door die perioden). Dit laat een gemiddelde afname zien ten opzichte van de nulmeting van: 71% voor het aantal overtredingen 40% voor het aantal misdrijven Onbekend of de gemiddelde afname bepaald wordt door een kleine groep personen.	Twee aselecte steekproeven: (meetperiode van 1 januari tot 1 oktober 2009) 100 stabiele cliënten: - 8 overtredingen, 9 misdrijven 100 niet stabiele cliënten: - 28 overtredingen, 29 misdrijven	Steekproef van 100 stabiele cliënten: - In totaal 176 politiecontacten als verdachte, met een gemiddelde van 1,8 per persoon. - 11 personen zijn verantwoordelijk voor 105 van de 176 politiecontacten. 39 niet-stabiele cliënten: - In totaal 109 politiecontacten als verdachte met een gemiddelde van 2,8 per persoon. - 9 personen verantwoordelijk voor 75 van de 109 politiecontacten.

2010	Steekproef van 3721 personen met een intake en opgesteld individueel trajectplan zonder stabiele mix. Van hen zijn in 2010 278 personen (6,9%) 5 maal of meer in aanraking geweest met politie of justitie wegens overtreding APV en/of delicten. Onder hen waren er 548 personen die minstens 1 overtreding begingen en 800 die minstens 1 misdrijf pleegden. Zij pleegden in totaal 1899 overtredingen van de APV en 2458 delicten. Steekproef van 2820 personen met een stabiele mix. Van hen hadden 371 personen minstens 1 overtreding op naam staan en 534 personen minstens 1 delict. In totaal pleegden zij 1204 overtredingen en 1479 delicten. Steekproef van 1915 personen met een stabiele mix en stabiele dagbesteding. Van hen hadden 234 personen minstens 1 overtreding op naam staan en 353 personen minstens 1 delict. In totaal pleegden zij 755 overtredingen en 938 delicten. Gemiddeld aantal overtredingen per persoon: 0,51 per persoon met trajectplan zonder stabiele mix 0,41 per persoon met stabiele mix (al dan niet met stabiele dagbesteding). Dat is een daling van 19%. Gemiddeld aantal misdrijven per persoon: 0,66 per persoon met trajectplan zonder stabiele mix 0, 51 per persoon met stabiele mix (al dan niet met stabiele dagbesteding). Dat is een daling van 23%.	Steekproef van 75 stabiele cliënten en 75 niet-stabiele cliënten. Hierbij is gekeken naar het aantal misdrijven en overtredingen van de groep over de jaren 2005 t/m 2009 en dit is vergeleken met het jaar 2010. De 75 stabiele cliënten begingen in de periode 2005 t/m 2009 in totaal 335 overtredingen (4,5 per persoon) en 158 misdrijven (2,1 per persoon). In het jaar 2010 beging dezelfde groep 38 overtredingen (0,5 per persoon) en 27 misdrijven (0,4 per persoon).Dat is een daling van 89% in het aantal overtredingen en 83% minder misdrijven De 75 niet-stabiele cliënten begingen in de periode 2005 t/m 2009 in totaal 198 overtredingen (2,6 per persoon) en 171 misdrijven (2,3 per persoon). In het jaar 2010 beging dezelfde groep 49 overtredingen (0,6 per persoon) en 58 misdrijven (0,8 per persoon). Dat is een daling van 75% in het aantal overtredingen en 66% minder misdrijven	Aantal cliënten die in de periode 2006 t/m 2010 in enig jaar 5 of meer keren geregistreerd zijn als pleger van misdrijf en/of overtreding: - Steekproef van 100 stabiele cliënten: 16 personen - Steekproef van 100 niet-stabiele cliënten: 27 personen In 2010 5 of meer keren geregistreerd als pleger van misdrijf en/of overtreding: - Steekproef van 100 stabiele cliënten: 0 personen - Steekproef van 100 niet-stabiele cliënten: 9 personen Overtredingen en misdrijven: -Steekproef van 100 stabiele cliënten: 22 overtredingen en misdrijven (gemiddeld 0,22 per persoon) - Steekproef van 100 niet-stabiele cliënten: 137 overtredingen en misdrijven (gemiddeld 1,37 per persoon)	Steekproef van 100 stabiele cliënten: - Aantal overtredingen:13 - Aantal misdrijven: 55 Overige incidenten i.v.m. overlast: 96 Steekproef van 100 niet-stabiele cliënten: - Aantal overtredingen:79 - Aantal misdrijven: 105 Overige incidenten i.v.m. overlast: 301 Gemiddeld aantal overtredingen per persoon: 0,79 per persoon met trajectplan zonder stabiele mix 0,13 per persoon met stabiele mix. Dat is een daling van 84%. Gemiddeld aantal misdrijven per persoon: 1,05 per persoon met trajectplan zonder stabiele mix 0, 55 per persoon met stabiele mix (al dan niet met stabiele dagbesteding). Dat is een daling van 48%.

2011	Zeer actieve veelplegers zijn personen die de afgelopen 5 jaar minstens 5 antecedenten op naam hebben staan in HKS, waarvan minstens 1 in het laatste jaar. Op 30 juni 2011 waren er onder: -de 3499 cliënten met stabiele mix 112 zeer actieve veelplegers (3,2%) -de 726 cliënten met traject-plan zonder stabiele mix 64 zeer actieve veelplegers (8,8%) Onder cliënten met stabiele mix is het aandeel zeer actieve veelplegers 64% lager dan onder cliënten cliënten met stabiele mix.	-Steekproef van 100 cliënten met stabiele mix: - overtredingen: 39; misdrijven: 17 -gemiddeld 0,56 overtre-dingen en misdrijven per persoon - Steekproef van 100 cliënten met een intake en traject-plan zonder stabiele mix: - overtredingen:68; misdrijven: 61 - gemiddeld 1,29 overtre-dingen en misdrijven per persoon Stabiele cliënten in de steek-proef pleegden gemiddeld 57% minder overtredingen en misdrijven dan cliënten zonder stabiele mix.	- Steekproef van 100 cliënten met stabiele mix: - overtredingen: 10; misdrijven: 32 - gemiddeld 0,42 overtre-dingen en misdrijven per persoon - Steekproef van 100 cliënten met een intake en traject-plan zonder stabiele mix: - overtredingen: 11; misdrijven: 26 - gemiddeld 0,37 overtre-dingen en misdrijven per persoon Stabiele cliënten in de steek-proef pleegden gemiddeld 14% meer overtredingen en misdrijven dan cliënten zonder stabiele mix.	- Steekproef van 100 cliënten met stabiele mix: - overtredingen: 15; misdrijven: 25 - gemiddeld 0,4 overtre-dingen en misdrijven per persoon - Steekproef van 100 cliënten met een intake en traject-plan zonder stabiele mix: - overtredingen: 40; misdrijven: 70 - gemiddeld 1,1 overtre-dingen en misdrijven per persoon Stabiele cliënten in de steek-proef pleegden gemiddeld 64% minder overtredingen en misdrijven dan cliënten zonder stabiele mix.
2012	Van de personen met een individueel trajectplan is in 2012 4,7% een zeer actieve veelpleger van de personen met een stabiele mix is in 2012 2,8% een zeer actieve veelpleger	- Steekproef van 100 cliënten met stabiele mix: - overtredingen: 10; misdrijven: 8 -gemiddeld 0,18 overtre-dingen en misdrijven per persoon - Steekproef van 100 cliënten met een intake en traject-plan zonder stabiele mix: - overtredingen: 23; misdrijven: 51 - gemiddeld 0,74 overtre-dingen en misdrijven per persoon Op basis van politieregi-straties. Stabiele cliënten in de steek-proef pleegden gemiddeld 76% minder overtredingen en misdrijven dan cliënten zonder stabiele mix.	- Steekproef van 100 cliënten met stabiele mix: - 17 overtredingen en misdrijven - gemiddeld 0,17 overtre-dingen en misdrijven per persoon - Steekproef van 100 cliënten met een intake en traject-plan zonder stabiele mix: - 26 overtredingen en misdrijven - gemiddeld 0,26 overtre-dingen en misdrijven per persoon Op basis van vermeldingen bij OM. Stabiele cliënten in de steek-proef pleegden gemiddeld 35% minder overtredingen en misdrijven dan cliënten zonder stabiele mix.	

a 2005 t/m 2008 betreffen jaarcijfers; 2009 betreft 1 januari tot 1 oktober. De cijfers hebben voor 2005 t/m 2009 elk jaar betrekking op steeds dezelfde 100 en 100 niet-stabiele personen.

Indicator 6B **Geschat aantal regiogebonden rechthebbende buitenslapers op een gemiddelde nacht**

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
winter 2010/'11	55	10	15	< 5
winter 2011/'12	40	15	15	< 5

Indicator 7 **Aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang anders dan gemeten in indicatoren 1B/ 2/ 3**

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
2011	1.332 volwassenen 213 jongeren	555 volwassenen 1.359 jongeren	575 volwassenen 111 jongeren	279 volwassenen 117 jongeren
2012	1.384 volwassenen	562 volwassenen 1.299 jongeren	673 volwassenen 134 jongeren	175 volwassenen 110 jongeren

Indicator 9 **Aantal ex-gedetineerden voorzien van basisvoorwaarden voor reïntegratie, 2010**

Aantallen en percentages gedetineerden dat in 2010 ID-bewijs, inkomen en huisvesting behield tijdens detentie, naar centrumgemeente (inclusief gedetineerden uit omliggende regiogemeenten)

	regio Amsterdam		regio Den Haag		regio Rotterdam		regio Utrecht	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Identiteitsbewijs	100	481	100	401	99	547	99	166
Inkomen	71	352	78	293	81	474	79	147
Huisvesting	96	441	94	337	95	575	95	184

Aantallen en percentages gedetineerden dat in 2010 geen ID-bewijs, inkomen cq huisvesting had en dit tijdens detentie verkreeg, naar centrumgemeente (inclusief gedetineerden uit omliggende regiogemeenten)

	regio Amsterdam		regio Den Haag		regio Rotterdam		regio Utrecht	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Identiteitsbewijs	8	118	5	59	10	108	4	57
Inkomen	14	226	16	161	26	178	11	75
Huisvesting	24	174	21	131	28	90	30	44

Indicator 12 Uitstroom naar (begeleid) zelfstandig wonen[a]

	Amsterdam	Rotterdam[b]	Den Haag	Utrecht
2011	182 volwassenen die (begeleid) zelfstandig gingen wonen en die daarvoor zwervend waren of verbleven in de nachtopvang, de RIBW, 24-uursopvang of in een psychiatrische instelling.	183 volwassenen volwassenen met stabiele mix wiens traject werd afgesloten omdat ze positief uitstroomden of elders gingen wonen. 765 jongeren werden geplaatst in bijzondere jongerenhuisvesting	258 volwassenen stroomden uit de maatschappelijke opvang uit naar zelfstandig wonen met of zonder ambulante begeleiding 45 jongeren	128 volwassenen en 55 jongeren die bij instroom dakloos waren en een zorgtoewijzing kregen naar ambulante woonbegeleiding, begeleid wonen of beschermd wonen excl. hostels
2012	786 plaatsen Begeleid zelfstandig wonen 240 plaatsen in de 24-uurs opvang. Gemiddelde verblijfsduur in 24-uurs opvang: 21 maanden.	228 volwassenen volwassenen met stabiele mix wiens traject werd afgesloten omdat ze positief uitstroomden of elders gingen wonen. 245 jongeren met traject stroomden uit naar begeleid wonen met bij de laatste meting stabiele scores op de ZRM	228 volwassenen stroomden uit de maatschappelijke opvang uit naar zelfstandig wonen met of zonder ambulante begeleiding 52 jongeren	403 plaatsen Begeleid zelfstandig wonen 239 plaatsen in de 24-uurs opvang

a Cijfers zijn niet vergelijkbaar tussen steden. Rotterdamse cijfers voor volwassenen en de Haagse cijfers zijn vergelijkbaar tussen 2011 en 2012.

b De Rotterdamse geregistreerde cijfers voor volwassenen zijn hoger. In deze cijfers is er steeds 10% afgetrokken, omdat Rotterdam er rekening mee houdt dat 10% van de mensen met stabiele mix op enig moment een terugval heeft en op dat moment niet in de stabiele mix verkeert.

Indicator 14 Realiseren van woningen voor de doelgroep

	Amsterdam	Rotterdam[b]	Den Haag	Utrecht
2012	75 woningen in nieuwbouw en bestaande vorraad voor doelgroep totaal 160 Housing First woningen gerealiseerd	60 woningen geleverd voor dak- en thuislozen	193 woningen beschikbaar gesteld voor de doelgroepen: GGZ; ex-delinquenten, verslavingszorg, maat-schappelijke opvang en zorgjongeren	235 woningen toegewezen en aangeboden in Utrecht en regiogemeenten tbv doelgroep

Indicatoren 15 en 16.

Indicator 15 betreft oordelen van actoren, verkregen met het actorenonderzoek, dat in 2011 werd gehouden en vorig jaar is beschreven. Indicator 16 betreft het oordeel van cliënten en hun vertegenwoordigers. Het oordeel van cliëntvertegenwoordigers na raadpleging met hun achterbannen is beschreven in hoofdstuk 10.

Bijlage 2: Geraadpleegde cliëntvertegenwoordiging

Voor §10.1: Cliëntenperspectief op het Plan van Aanpak hebben de volgende cliëntvertegenwoordigers hun achterbannen geraadpleegd:

In Amsterdam zijn de vragen besproken in de bezoekerslunch van de Belangenvereniging Druggebruikers MDHG, binnen het 'Groot M.O.-overleg', in overleg met BADT (Belangenvereniging Dak- en Thuislozen) en de Daklozenvakbond. De vragen over zwerfjongeren zijn besproken met Stichting Projektenburo Jeugdhulpverlening en Verslavingszorg.

De Haagse reactie van de cliëntenvertegenwoordigers is tot stand gekomen in overleg met 14 deelnemers van het platform De Achterban ((ex-) dak- en thuislozen). In Den Haag is Stichting Straat Consulaat belangenbehartiger voor dakloze mensen. Straat Consulaat bindt vrijwilligers aan zich die zich actief inzetten voor de belangenbehartiging. Zij noemen zich De Achterban. De vragen zijn samen met 13 Achterbanners en een cliëntenraadslid van REAKT/Kesslerstichting beantwoord. Daarnaast zijn een aantal van de vragen voorgelegd tijdens een door Straat Consulaat georganiseerde maaltijd voor dakloze mensen. De vragen betreffende zwerfjongeren zijn door de werkgroep jongeren van De Achterban beantwoord.

In Rotterdam zijn de vragen besproken in een Moversoverleg. Movers is het Rotterdamse cliënten (belangenbehartigers) platform MO/VZ, bestaande uit de cliëntenraden van het Leger des Heils, Centrum voor Dienstverlening, Bouman GGz, Bavo-Europoort, Stichting Ontmoeting, Nico Adriaans Stichting en de Straatadvocaten Rotterdam. Voor de vragen over Rotterdamse zwerfjongeren is een beroep gedaan op de projectleider van het Zwerfjongerenplatform Rough Diamonds.

In Utrecht is De Achterkant het samenwerkingsverband van cliëntenraden in de verslavingszorg, de maatschappelijk opvang, begeleid wonen, jeugdzorg (U-2B Heardl) en vrouwenopvang. Voor de beantwoording van de vragen zijn alle aangesloten raden geconsulteerd.

Literatuur

ADSU (2013). *Rapportage 1-meting Aan de Slag Utrecht. "De springplank terug naar de maatschappij"*. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Boumans, J., C. Muusse, M. Planije, en M. Tuynman (2012). *'Nu leef je zelf.' Een onderzoek naar zelfbeheer in de maatschappelijke opvang*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Buster, M., M. Hensen, M. de Wit, N. Runtuwene, E. Mandos, S. van Zeele, R. Gilissen, R. Vleems. en A. van Bergen (2012). *Feitelijk dakloos in de G4*. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht: G4-USER.

Cebeon (2012). *Doorlichting ketens Maatschappelijke opvang Rotterdam. Bevindingen en aanbevelingen*. Eindrapport 584012 - 008s. Amsterdam: Cebeon, Centrum Beleidsadviserend Onderzoek B.V.

Gemeente Amsterdam (2013). *Werken het doel, participeren de norm. Actualisatie 2013 Beleid re-integratie en inkomen 2011-2014*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Werk en Inkomen.

Gemeente Den Haag (2011). *Zorg voor elkaar.Meerjarenbeleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2011 - 2014*. Den Haag: Gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn en Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Gemeente Den Haag (2012). *Ombuiging en doelmatigheidsverbetering plan Den Haag Onder Dak (DHOD): stand van zaken 2012-2014*. Brief van de wethouder aan de commissie Samenleving met kenmerk BOW/2012.641 – RIS 255202 d/d 11 december 012.

Gemeente Den Haag (2013). *Monitor Den Haag Onder Dak 2012*. Den Haag: Gemeente Den Haag. Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn. Productgroep Onderzoek en Integrale Vraagstukken.

Gemeente Rotterdam (2012a). *14 maanden actieplan contractgroep Aanpak dak- en thuislozen, meervoudig/GGZ en zwerfjongeren*.

Gemeente Rotterdam (2012b) *Position Paper Arbeidsparticipatie in het Plan van Aanpak MO II . "Werk is de beste Zorg"*.

Gemeente Utrecht en convenantspartners (2010). *Convenant 'Naar burgerschap en baan'*. Activering van sociaal kwetsbare groepen in de gemeente Utrecht 2010 -2013 in uitvoering genomen door de gemeente Utrecht en samenwerkende MO & GGZ-instellingen.

Giltay Veth, D. de (2011). *Programma Kwetsbare Huishoudens. Frontlijnteams: Stip aan de horizon en de weg daarheen (de kanteling in het sociale domein in Amsterdam)*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Lauriks, S., M.C.A. Buster, M.A.S. De Wit, S. van de Weerd, en G. Tigchelaar (2010). *Zelfredzaamheid-Matrix*. Amsterdam: GGD Amsterdam.

Maas, M. en M. Planije (2009). *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. Rapportage 2008: Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Maas, M., Planije, M. (2010). *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang: Rapportage 2009: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Maas, M., S. Al Shamma, A. Altena, N. Jansen, en J. Wolf (2012). *Discus Amsterdam: Housing First. Evaluatie van de werkzaamheid*. Nijmegen: Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg UMC St Radboud.

Noordhuizen, S., en G. Weijters (2013). *Cahier 2012-13. Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum Ministerie van Justitie.

Plantinga-Muis, L., R. Vleems en A. van Bergen (2012). *OGGz Veldmonitor Utrecht. Rapportage nr 4. Jaarrapport 2011. Stand van zaken uitvoering Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang in Utrecht*. Utrecht: Gemeente Utrecht, GG&GD

OCW/GGD/CCP (2012). *Convenant Signaleringsoverleggen Den Haag*. Den Haag: Gemeente Den Haag.

Rensen, P. (2007). *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. Eerste rapportage: 2006, het startjaar in Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Rensen, P. en M. Planije (2008). *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. Rapportage: 2007, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Taakgroep MO (2011). *Den Haag Onder Dak II (2011-2014) Voltooien, bestendigen en verdiepen*. Den Haag: Gemeente Den Haag - RIS 180714.

Tuynman, M., M. Planije en C. Place (2011). *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. Rapportage 2010: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Tuynman, M., en M. Planije (2012). *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. Rapportage 2011: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Tweede Kamer (2009/2010). Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Tweede Kamer d/d 24 juni 2010. Kamerstukken II, 32267, nr.5.

Rijk en vier grote steden (2006). *Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Rijk en vier grote steden (2011). *Plan van aanpak dak- en thuislozen (maatschappelijke opvang) 2e fase*. Den Haag: SDU Uitgevers.

VNG (2007). *Handreiking Stedelijk Kompas. Intensivering van de aanpak van dakloosheid*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

VNG (2009). *Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers. gemeenten – Justitie*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

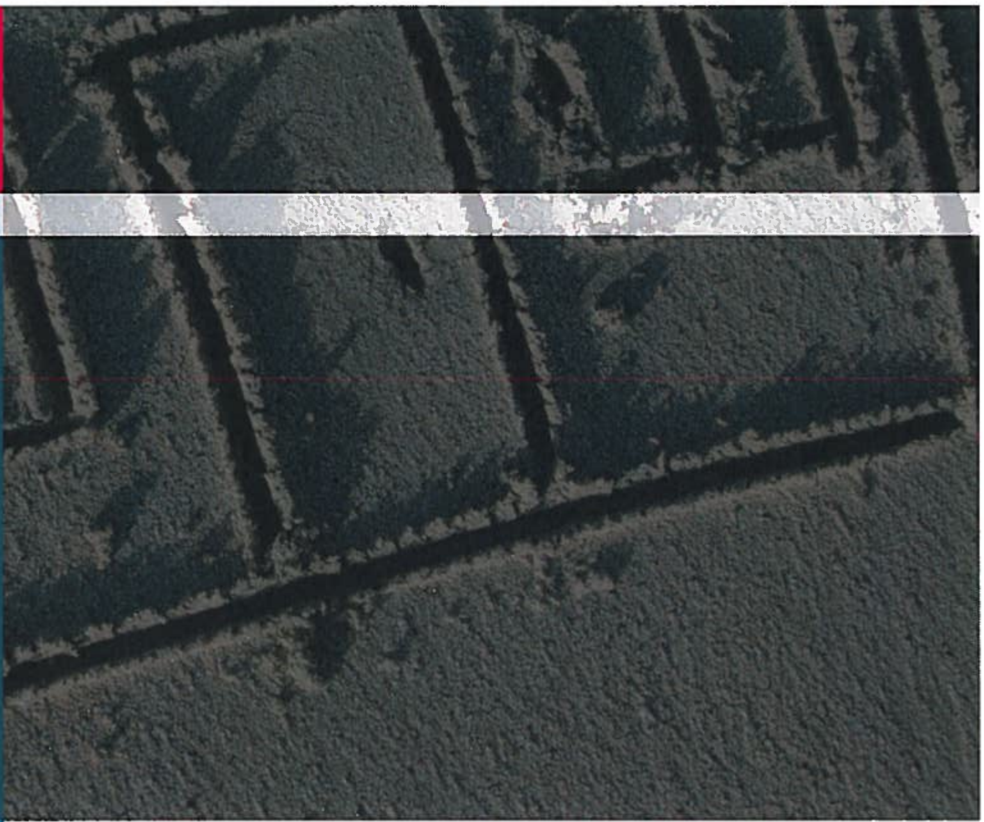
VNG (22 september 2011). *'Extra geld voor coördinatie nazorg ex-gedetineerden'* http://www.vng.nl, geraadpleegd op 9 april 2013.

VNG (2011). *Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang.* Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Wolf, J., M. Zwikker, S. Nicholas, H. van Bake, D. Reinking en I. van Leiden (2002). *Op achterstand, een onderzoek naar mensen in de marge van Den Haag.* Utrecht: Trimbos-instituut.

Wolf, J. (2006). *Handreiking OGGz in de Wmo.* Den Haag: Ministerie van VWS en VNG. www.invoeringwmo.nl

Trimbos instituut



Het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang startte in 2006 in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De vier grote steden en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport beoogden met dit plan om de situatie van dakloze mensen te verbeteren en de overlast die met dakloosheid samenhangt terug te dringen. Dit is het zevende jaarbericht over de voortgang van het Plan van Aanpak.

In 2012 werden er meer mensen uit huis gezet dan in 2011. Er meldden zich drieëneenhalfduizend mensen aan bij de maatschappelijke opvang, ongeveer even veel als in 2011. De steden geven minder mensen die zich bij de opvang aanmelden een individueel traject gericht op wonen, zorg, inkomen en dagbesteding, en een groter deel krijgt andere, lichtere vormen van hulp.

Dit rapport gaat behalve op doelbereik en prestaties ook in op beleidsprocessen, met specifieke aandacht voor het verbeteren van de participatie van dakloze mensen. Ook geven cliëntenvertegenwoordigers hun oordeel over het beleid.

www.trimbos.nl

ISBN: 978-90-5253-747-4